Die Stellung des Beamtentums in Staat und Volksgemeinschaft im Wandel der Auffassungen.

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der juristischen Doktorwürde
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von
Günther Motz
Gerichtsreferendar
aus Elberfeld.

Marburg 1936

Dissertations-Verlag G. H. Nolte Düsseldorf

Als Dissertation von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 24. 9. 1935.

Berichterstatter: Prof. Dr. H. Herrfahrdt.

Dem Andenken meiner Mutter
und meinem Vater!

Inhaltsverzeichnis.

Schrifttum.

Lehrbücher und Kommentare.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches. 13. Aufl. 1930. Berlin.
Anschütz-Thoma: Handbuch des deutschen Staatsrechts I. Band Tübingen 1919. II. Bd. 1932.
Anson's: Law and Custom of the Constitution, Part. I. Vol. II The Crown. IV Edit. by Keith, Oxford.
Bagehot: English Constitution, London, 1905, new. ed.
Beard: American Government and Politics New York 1932, 6. Aufl.
Brand: Das preuß. Beamtenrecht, 3. Aufl. Bln. 1928.
— Beamtenrecht in v. Brauchitsch, Preuß. Verwalt. Gesetze, Band VIII, 1930.
Brunner / v. Schwerin: Die Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte, München, Leipz. 1930.
Frank: Nat. Soz. Handbuch für das deutsche u. preuß. Verwaltungsrecht, München 1935.
v. Gerber: Grundzüge des deutschen Staatsrechts, 3. Aufl. 1880.
Giese: Deutsches Staatsrecht, Berlin, Wien 1930.
Gönner, N. Th.: Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet. Landshut 1808.
Hatschek: Deutsches und preuß. Staatsrecht, Bd. I.
— Lehrbuch des deutschen und preuß. Verwaltungsrechts 5. 6. Aufl. Leipzig 1927.
Hue de Grais-Peters: Handbuch der Verfassung und Verwaltung. 23. Aufl. 1926.
Jellinek, W.: Verwaltungsrecht. 3. Aufl. Berlin 1931.
Kelsen: Allgemeine Staatslehre, 1925.
Laband: Staatsrecht des Deutschen Reiches. 5. Aufl. 1911. Bd. II.
Mayer, O.: Deutsches Verwaltungsrecht. 3. Aufl. Bd. I.
Nicolai: Der Neuaufbau des Reiches nach dem Reichsreform-Gesetz vom 30. I. 1933, Heft 9 des „Rechts der nationalen Revolution".
Nipperdey: Grundrechte und Grundpflichten der Weimarer Reichsverfassung. Band II.
Pfundtner-Neubert: Das neue deutsche Reichsrecht, Band I.
Rotteck-Welcker: Staatslexikon. 1843. Band XIV.
Schmitt, C.: Legalität und Legitimität. Leipz. 1928.
Seel: Erneuerung des Berufsbeamtentums, in Heft 4 der Schriftenreihe „Das Recht der nationalen Revolution".
— Die Neuordnung des Beamtentums, in Heft 8 der Schriftenreihe „Das Recht der nationalen Revolution".
Verwaltungsakademie, Die: Ein Handbuch für den Beamten im nat. soz. Staat. Herausgegeben von Pfundtner-Lammers. Erscheinend ab 1934. Band I und II.
Wittmayer: Weimarer Reichsverfassung, 1922.

Monographien und Dissertationen.

Bodin: Six livres de la République.
Bismarck: Gedanken und Erinnerungen, Berlin, Stuttgart 1928. Drei Bände in einem Band.

Bredt: Der Geist der Deutschen Reichsverfassung. Berlin 1924.
Forsthoff: Der totale Staat. Hamburg 1933.
Friesenhahn: Der politische Eid. Bonn Diss. 1928.
Gierke, O.: Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung, Berlin 1887.
Heinzen: Die preuß. Bürokratie, Darmstadt 1845.
Herrfahrdt: Revolution und Rechtswissenschaft, Greifswald 1930.
— Aufbau des neuen Staates. 1932.
— Werden und Gestalt des Dritten Reiches 1933.
Hitler: Mein Kampf. 18. Aufl. 1933.
Hobbes: Leviathan, Or the matter, form and power of a Commonwealth, Ecclesiastical and Civil.
Höhn: Die Wandlung im staatsrechtlichen Denken. Hamburg 1934.
Kelsen: Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl.
Köttgen: Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie. Berlin 1928.
Leibholz: Das Wesen der Repräsentation, 1929.
Lotz: Die Geschichte des deutschen Beamtentums. Berlin 1914, 2. Aufl.
Merk: Vom Werden und Wesen des deutschen Rechts. Friedrich Mann, Pädagogisches Magazin. Langensalza, 1935.
Möller van den Bruck: Der politische Mensch.
— Das Dritte Reich. Ungekürzte Ausgabe. Hamburg 1931.
Murhard: Der Zweck des Staates. 1832.
Nicolai: Rasse und Recht. Berlin 1933.
Pfundtner: Vom Bismarckreich zum Dritten Reich, 1934.
v. Roëll und Epstein: Bismarcks Staatsrecht, Berlin 1903.
Schmitt, C.: Staatsgefüge und Zusammenbruch des Zweiten Reiches. Hamburg 1934.
— Staat, Bewegung, Volk. Hamburg 1934 2. Aufl.
Schmoller: Preuß. Verfassungs-, Verwaltungs- und Finanzgeschichte. Berlin 1921..
Schön: Woher und Wohin? 1815.
Spengler: Neuaufbau des Deutschen Reiches. 1924.
Vierkandt: Staat und Gesellschaft der Gegenwart, Leipzig 1921.
Tatarin-Tarnheyden: Werdendes Staatsrecht. Berlin 1934.
Weber, M.: Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Leipzig 1918.
Wilhelm: Die Idee des Berufsbeamtentums. Tübingen 1933.
Winters: Abriß der Geschichte des Berufsbeamtentums. 1929.
Wittmayer: Demokratie und Parlamentarismus. 1928.

Zeitschriftenaufsätze.

Eckstein: Der Beamtenbegriff im privaten und öffentl. Recht. A. ö. R. 27 (1911) S. 487 ff.
Forsthoff: DJZ 1934, Seite 308. Der Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung.
Gerber: Vom Begriff und Wesen des Beamtentums. A. ö. R. 57 (1930) Seite 1 ff.
— Entwicklung und Reform des Beamtenrechts in: Veröffentlichung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 7, 1932. S. 1 ff.
Giese: Das Berufsbeamtentum im deutschen Volksstaat. Beamt. Jahrb. 1929. Jahrgang 16, Seite 495 ff.
Helfritz: DJZ. 1934, Seite 426. Rechtsstaat und nat. soz. Staat.
Hartmann: Führer und Beamter. Deutsches Recht 1935, Heft 8, Seite 212 ff.
Herrfahrdt: Der Führergedanke im nat. soz. Staat in: Mitteilungen Universitätsbund Marburg 1935, Heft 1, Seite 1 ff.
— Der Staat des 20. Jahrhunderts in: Blätter für deutsche Philosophie 1933.

Höß: Zur Frage der parlamentarischen Inkompatibilität der Beamten. Zeitschrift für Beamtenrecht II, Seite 54 ff.
Huber: Die Einheit der Staatsgewalt, DJZ. 1934, Seite 950.
Koellreutter: Der Beamte im Recht. Beamten Jhb. 16/561.
— Das Verwaltungsrecht im nat. soz. Staat DJZ. 1934, Seite 625.
— Das deutsche Berufsbeamtentum und seine Stellung zur Verfassungs- und Verwaltungsreform. Beamt. Jhb. 15, Seite 339 f.
Köstlin: Staatsdienst und Staatsdiener. Enzyklop. Darstellung der neuesten Zeitgeschichte. 1848, Bd. I, S. 238 ff.
Höhn: Rechtsgemeinschaft oder konkrete Gemeinschaft. Deutsches Recht, 35/233 ff.
— Der Führer im Staatsrecht, Deutsches Recht 1935 Seite 296.
Möller: Begriff und Wesen der Beamten. Beamt. Jhb. 16 (1929) S. 275 ff, 331 ff.
— Arbeitnehmer und Beamter — — Arbeitnehmer oder Beamter. Verw. Ar. 37/1932.
Nawiasky: Die Stellung des Berufsbeamtentums im parlamentarischen Staat. DJZ. 26/68.
Reck: Der Wert der Beamtenarbeit. DDJ. 10. 2. 35.
Richter, L.: Beamtentum und Streikarbeit, JW. 25/182.
Schmoller: Acta Borussica, 1894, Band I.
— Die innere Verwaltung des preuß. Staates unter Friedrich Wilhelm I. Preuß. Jahrb. 26 (1870).
v. Schwartzkoppen: Beamte als Aufsichtsratsmitglieder. R.Verw.Bl. 50/185.
Valentin: Bismarck und das Beamtentum. „Der Beamte" Band I S. 129 ff.
Vervier: Meinungsäußerungsfreiheit und Beamtenrecht, A. Ö. R. NF. 6 (1924) Seite 1 ff.
Waldecker: Entwicklungstendenzen im deutschen Beamtenrecht, A.ö.R. NF. 7 (1924), S. 129 f.
Weber, M.: Gesammelte politische Schriften, 1921.
Zschucke: Der deutsche Beamte im Wandel der Zeiten. NSBZ. Nr. 10, 1934/331.

Zeitschriften und Entscheidungen.

Archiv für öffentliches Recht, zit. A.ö.R.
Beamtenjahrbuch, begründet 1914 von Falkenberg und Potthoff, zit. Beamt. Jhb.
Der Beamte, seit 1929. Herausg. von Falkenberg.
Deutsche Juristenzeitung, zit. DJZ.
Der Deutsche Justizbeamte, zit. DDJ.
Deutsches Recht, Zentralorgan des Bundes nat. soz. Deutscher Juristen, Herausg. von Frank.
Entscheidungen des großen Disziplinarsenats. Amtl. Samml.
Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts. zit. OVG. Ent.
Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen, zit. RG.
National-Sozialistische Beamtenzeitschrift, zit. NSBZ.
Iherings-Jahrbücher für die Dogmatik des heutigen römischen und deutschen Privatrechts herausg. von Ihering und Unger, zit. Iher. Jhb.
Preußische Jahrbücher, zit. Preuß. Jhb.
Juristische Wochenschrift, zit. JW.
Reichsverwaltungsblatt, zit. R.Verw.Bl.
Schulze-Simons, Die Rechtsprechung des Reichsdisziplinarhofes.
Verwaltungsarchiv, Das.
Völkischer Beobachter, zit. VB.
Zeitschrift der Akademie für deutsches Recht. Herausg. von Frank, Seit 1934.

Einleitung: Überblick.

Die vorliegende Schrift befaßt sich mit dem deutschen Beamten als dem Verwalter öffentlicher Angelegenheiten im Gemeinwesen. Sie scheidet Angestellte der Banken oder Großunternehmungen der Industrie als nicht zu unserer Beamtengruppe gehörend aus, mögen sie auch im täglichen Leben „Beamte" genannt werden. Wenn wir heute dem Beamten eine spezifische Funktion beilegen, die er im Verfolg seiner Entwicklung von der Zeit des absoluten Staates an bis heute erhalten hat und die in der Widmung des Dienstes für den Staat und das Volk als Berufsstellung gekennzeichnet ist, so müssen wir uns dabei aber stets bewußt bleiben, daß das Wort Beamter im Laufe der Zeit seine Bedeutung mehrfach gewandelt hat. Wir denken heute jedenfalls in erster Linie an den berufsmäßigen, öffentlichen Dienst, der dem Träger zur inneren Berufung geworden ist[1]). Zwar ist diese Begrenzung nicht genau, da ja auch der Ehrenbeamte Beamter ist und andrerseits auch der Heeresdienst zum berufsmäßigen Staatsdienst gehört, seine Träger dennoch nicht zum Berufsbeamtentum gerechnet werden[2]).

Während das Beamtentum ursprünglich nicht ständig war und nur gelegentlich ins Leben der Gemeinwesen eingriff, entwickelte es sich allmählich im Laufe der Jahrhunderte und Jahrtausende zu einer den Staat verwaltenden Einrichtung und schließlich zu einem staatserhaltenden Organ, das in Verbindung mit dem Heer zum Grundpfeiler des gesamten Staatsgebäudes wurde, wie z. B. im Deutschland der Vorkriegszeit. Mehr als das, man hat die Institution des Beamtentums den Retter der westeuropäischen Staaten vom Untergang genannt[3]).

Dieser Wandel in der Stellung und der Bedeutung des Beamtentums läßt aber auch erkennen, daß jeder Staat einer seinen Bedürfnissen angepaßten Amtsverfassung bedarf[4]). Die gleichen Gegensätze, die etwa zwischen dem staatsrechtlichen Denken des vergangenen Jahrhunderts und demjenigen des Dritten Reiches bestehen, finden wir wiederum ausgeprägt in den jeweiligen Amtsverfassungen. So sehen wir, daß die staatsrechtliche Struktur und die sie bestimmende Geisteshaltung die Grundlage für die Stellung des Beamten bildet. Dabei spielt das Problem der Anstellung keine so überragende Rolle, wie man lange Zeit angenommen hatte[5]). Das staatliche Gewalt- und Treueverhältnis ist vielmehr das Ausschlaggebende, womit eindeutig gesagt sein soll, daß der Blick nicht auf die

---

1) M. Weber. Gesammelte polit. Schriften, S. 400 f.
2) W. Jellinek. Verwaltungsrecht, Seite 362.
3) Vierkandt a.a.O.
4) Forsthoff, DJZ. 1934 Seite 308.
5) Eckstein. A. ö. R. 27 S. 487/8 und die dort Zitierten.

persönliche Stellung des einzelnen Beamten, unter Herausschälung aller seiner „grundrechtlichen“ Sicherungen und Vorteile gewandt ist, sondern auf die Amtsverfassung, also auf das Wesen und die Bedeutung des Beamtentums. Ein Rückblick auf Werden und Wechsel der Auffassungen aber lehrt uns, das Problem des Staatsdienstes zu erfassen und den grundlegenden Wandel, der stattgefunden hat, begreifen. Dabei wird man dem Beamtentum auch heute soviel an politischem Schwergewicht zukommen lassen, wie es als Glied des staatlichen Machtapparates bedarf. Der Führer selbst hat den Weg dazu gewiesen, indem er am 23. März 1933 im Reichstag erklärte: „Bei dieser Aufbauarbeit (die der nat. soz. Staat zu leisten hat), bedarf die Regierung der Unterstützung nicht nur der allgemeinen Kräfte in unserem Volke, sondern auch der hingebenden Treue und Arbeit des Berufsbeamtentums“. Eine neue und gewaltige Aufgabe ist damit dem Berufsbeamtentum gestellt worden, von deren Lösung ungemein viel abhängt für die Entwicklung unseres Volkes. Wir werden aber auch sehen, daß das Beamtentum als ganzes genommen dieses Vertrauen verdient und in seinen besten Kräften segensreich die Geschicke Preußens und Deutschlands bestimmt hat. Das deutsche Beamtentum besitzt in seinen schöpferischen Männern die Verbindung zu Bismarck und dem Freiherrn vom Stein, die durchaus eigenständige Denker waren, deren Handeln aber immer vom Gedanken an Deutschland getrieben war. Noch immer hat sich im Beamtentum die Kraft gezeigt, über die Bureaukratisierung und Schematisierung, sei sie aus ihm selbst heraus gewachsen oder von außen herangetragen worden, in seinen besten Kräften hinauszuwachsen.

Neben diesem Wettstreit bei der Lösung der staatlichen und gemeindlichen Verwaltungsaufgaben steht das Beamtentum im Wettstreit um seinen Platz in der Volksgemeinschaft. Galt der Bürger dem Beamten lange Zeit nur als Publikum, der Volksgenosse des Dritten Reiches fordert eine andere Einschätzung. Hat doch die Stellung des Beamten nur ihren Sinn von der Stellung im Volke her. Das Volk ist es erst, das ihm seine Daseinsberechtigung gibt.

I. Teil.

Die Entwicklung des Beamtentums bis zum Weltkrieg.

I. Abschnitt.

Germanische Vorläufer des Beamten und seine Wandlung vom privaten zum öffentlich-rechtlichen Fürstendiener.

a) Der germanische und der fränkische Staat.

Die germanische Geschichte mit ihren Gliederungen in Geschlechtergemeinschaften, Sippenherrschaft und Tingwesen wird beherrscht von dem Gedanken der genossenschaftlichen Selbstverwaltung. Ihr Schwerpunkt

liegt in der Landgemeinde, die ein alle umspannendes Organ ist. Die Führung hierin gebührt dem Fürsten, dessen Bedeutung und Aufgabe in der Wahrung des Rechts und des Friedens besteht[6]). Seine Stellung ist, im Gegensatz zur römischen Verfassung, die eines persönlich verantwortlichen Führers und Treuhänders des Volkes[7]). Seine Herrschaft ist zugleich Pflichtverhältnis[8]).

Diesem genossenschaftlichen Führungs-Gefolgschaftssystem trat schon bald der herrschaftlich organisierte Staat gegenüber, wo der König nicht mehr Beauftragter des Volkes war, sondern seine Macht und Herrscherbefugnis kraft eigenen Rechts besaß. Er setzte jetzt Beamte ein, königliche Beamte, die die alten Volksbeamten größten Teils aufsogen. Dabei greifen bei dem ausgeprägt persönlichen Charakter des Königtums, wie es uns namentlich bei den Karolingern entgegentritt, Hof- und Reichsdienst ineinander über und sind daher beide für uns von Interesse. Die oberste Reichsverwaltung führte der König selbst, ohne eine feste Residenz zu besitzen. Von den Personen des Hofstaates hatten nur wenige ein festes Amt, die übrigen standen zur Verfügung des Königs. Zu den ersteren zählte der Marschall, Schenk, Kämmerer und Truchseß, der sich allerdings schon in merowingischer Zeit zum Majordomus aufschwang, Vertrauensmann und Haupt der Amtsaristokratie wurde und sich endlich in der Person Pippins, dem Vater Karls des Großen, selbst zum König machte.

Die Reichsbeamten setzten sich gemäß der damaligen Gliederung des Reichs aus den Vorstehern der Hundertschaften, den sacebares, den Führern der Gaue, den Grafen und den über diesen stehenden Markgrafen zusammen, doch fielen den letzteren unter Karl dem Großen im wesentlichen dieselben Befugnisse zu wie den Grafen. Diese besaßen die militärische Gewalt und hatten insbesondere den Heerbann der Grafschaft auszuheben und anzuführen. Vor allem hatten sie aber auch die Polizeigewalt in ihrem Gau und waren königliche Finanzbeamte. Ein festes Gehalt bezogen sie dennoch nicht. Sie machten sich bezahlt, indem sie ein Drittel der Gerichtsgefälle und Bannbußen für sich einzogen[9]).

In der personellen Besetzung seiner Ämter ist der König frei und kann jeden Mann seines Volkes dazu wählen. Als Herrscher über seine Untertanen beruft er diese in ein persönliches Vertrauensverhältnis, das durch das Prinzip der Subordination, in seinen Haupterscheinungsformen der Vasallität und Ministerialität ein rein persönliches Band um sie schloß.

b) Der Wandel zum Patrimonialstaat.

Seit Ausgang der Karolingerzeit werden die königlichen Ämter Gegenstand lehnsrechtlicher Verleihungen. Die Dienste werden geleistet gegen leihweise Hingabe von Grund und Boden und damit der Grundbesitz selbst der wahre Rechtsgrund aller Dienstleistungen. Damit waren

6) Herrfahrdt. Der Führergedanke im nat. soz. Staat, a.a.O. S. 1 ff.
7) Merk a.a.O. Seite 92.
8) Merk a.a.O. Seite 89.
9) v. Schwerin, S. 48.

die Beamten zu Lehnsträgern ihres Herrn geworden. Das patriarchalische Gepräge des Königtums fränkischer Zeit war dem patrimonialen Charakter einer das ganze Reich umfassenden Grundherrschaft und Gebietshoheit gewichen.

Diese Entwicklung machte auch vor den Ämtern nicht Halt, die zum Teil ohnehin durch erbliche Lehen dem Charakter des Patrimoniums angenähert waren. Zum Zerfall des Reiches aber mußte es führen, als auch das Königtum selbst die gesetzliche Anerkennung der landesherrlichen Gebietshoheit durch die constutiones in favorem principum et ecclesiasticum unter Friedrich II. in den Jahren 1223 und 1232 gab. Es entstand so ein Partikularismus, auf der Grundlage dynastischen Familienbesitzes. Reine Besitzeinheiten, Länder im Sinne großer Grundherrschaften, Komplexe von Gütern, Vermögens- und Hoheitsrechten, die auf Grund mannigfacher Erwerbstitel einer Familie von nun an gehörten. Und auch der König-Kaiser fühlte sich in erster Linie als Fürst und seine Bestrebungen gingen stets dahin, seine Hausmacht zu vergrößern [10]. Durch diese Entwicklung schwand in der Folgezeit die Bedeutung der Reichsbeamten so sehr, daß sie als Träger für die spätere Entwicklung des Beamtentums nicht mehr in Betracht kamen. Diese vollzog sich vielmehr in den einzelnen Bezirken der ehemaligen Reichsbeamten [11]), welche als nunmehr selbständige Fürsten Beamte zur Verwaltung ihres Landes benötigten. Sie entnahmen diese den Unfreien, deren Anstellung gemäß der herrschenden privatrechtlichen Staatsauffassung nach ebendiesen Gesichtspunkten erfolgte, sodaß man mit Recht persönliche Bedienstete der Fürsten in ihnen erblicken konnte.

Nun genossen diese Ministerialen manche Sonderrechte, wie das Burg- und Asylrecht, und waren überdies von der Privatgerichtsbarkeit befreit. Man hat daher geglaubt, hierin und in dem Umstande, daß sie die getreue Erfüllung ihrer Amtspflichten beschwören mußten, ein öffentlichrechtliches Element erblicken zu können. Dem Mittelalter waren aber solche Beschwörungen privatrechtlicher Verpflichtungen als wirksame religiöse und rechtliche Verstärkungen der Verbindlichkeit ganz allgemein bekannt und beliebt [12]). Auch fehlte in den Territorien jede gesetzliche Regelung des Beamtenverhältnisses, die den Beamtenstand als solchen irgendwie hervorhob [13]). Die Stellung der Beamten richtete sich daher nur nach den Sonderinteressen ihrer Auftraggeber, wobei nicht aus den Augen gelassen werden darf, daß die Fürsten in der ersten Zeit, ja oft noch bis weit in die Zeit nach dem dreißigjährigen Krieg ihre Macht mit den Ständen teilten. Diese aber hatten zum Teil ihre eigenen Beamten. Aus diesem Wesen der Verfassung des Ständestaates ergibt sich, daß eine volksgemeinschaftliche Beamtentätigkeit undenkbar war. Gruppenbildung und herrschaftsmäßige Zuordnung waren dominierend und diese können nur vom Begriff der privatwirtschaftlichen Nutzung verstanden werden [14]).

---

10) Thoma Band I, Seite 19.
11) Zschucke, a.a.O.
12) Friesenhahn, Seite 69.
13) Zschucke, a.a.O.
14) Gerber, A.ö.R. Seite 22.

c) Absolutismus und Merkantilismus.

Im Kampf um die Macht siegte aber allmählich der Landesherr und seine Landeshoheit steigerte sich vom 16. zum 17. Jahrhundert so, daß sie zum Begriff einer einheitlichen, obersten Gewalt wurde, die allerdings durch die Reichsgewalt nach oben, durch die Stände nach unten gebunden war [15]). Der Fürst wird „souverän", das bedeutet nach der klassischen Formulierung des Begründers der Souveränetätslehre: „Er kennt neben dem unsterblichen Gott keinen außer sich selbst" [16]). Vollzogen wurde diese Wandlung dadurch, daß der Fürst sich einen Staatsapparat zusammenschmiedete, dessen unumschränkter Herr er war. Ermöglicht wurde das allerdings nur durch das Aufkommen des Merkantilismus. Stehendes Heer und besoldetes Beamtentum, finden in ihm erst die notwendige finanzielle Voraussetzung.

Noch im 17. Jahrhundert standen neben den Beamten des Hofes nur einige Räte von Haus aus, d. h. adlige Herren, die für gewöhnlich sich auf ihren Gütern aufhielten, aber neben ihrer Teilnahme an den ständigen Dienstleistungen gegen Futter und Mahl zu besonderen Dienstleistungen beim Fürsten verpflichtet waren und, wie es die Arbeitslast erfordert, auf Tage und Wochen periodisch nach Hofe berufen wurden [17]). Von diesen Dienern und Räten des Fürsten wurde eine bestimmte, formal umschriebene Befähigung oder Vorbildung noch für kein Amt erfordert. Demgemäß waren sie aber auch wirtschaftlich nicht besonders gut gestellt und der Fürst besaß überdies das Recht jederzeitiger Absetzung. Daher sehen wir denn auch die Räte gleichzeitig und nacheinander in die Dienste der verschiedenen Fürsten treten, ein dem privatwirtschaftlichen Denken gemäßes Verhalten, das auch in dem Streben der Beamten nach möglichster Ausbeutung der erworbenen Positionen keinen Makel sah. Ja, man wartete oft jahrelang auf eine Stellung, um im Besitz derselben eine der Familie günstige Angelegenheit zu regeln. Die merkantilistische Wirtschaftsordnung erforderte aber welt- und geschäftskundigere und durch keine anderen, außerhalb des reinen Staatsdienstes liegende Interessen beanspruchte Beamte. So beobachten wir, wie sich in den meisten Territorien die Staatsverwaltung von der Hofverwaltung absondert und wie die Staatsverwaltung sich dann in einem größeren Ratskollegium ein neues Organ schafft. Die Mitglieder dieser Kollegien werden aber jetzt zum größten Teil akademisch gebildeten Kreisen entnommen, was angesichts der Vielgestaltigkeit der politischen Belange, vor allem auch für die Vertretung beim Kammer- und Reichshofgericht, die bekanntlich nach römischem Recht urteilten, notwendig wurde. Finanzen und Heer erforderten ebenfalls fachlich geschulte und qualifizierte Kräfte [18]), und so treten zu Beginn des 16. Jh. überall gelehrte Beamte entgeltlich als „gemietete Doktoren" in den Dienst der Fürsten. Mit diesen neuen Kräf-

---

15) Schmoller, Preuß. Verf. Verw. Finanz. S. 11.
16) Bodin, liv. I, chap. IX p. 124.
17) Schmoller, Preußische Verfassungs-, Verwaltungs- und Finanzgeschichte, Seite 18.
18) M. Weber: Gesammelte polit. Schriften, S. 407.

ten steigerten die Fürsten ihre Machtbefugnisse, die seit dem 30jähr. Krieg ständig gewachsen waren, zur absoluten Herrschaft. Wenn die gemieteten Doktoren dann auch versuchten, nach dem Vorbild des Reiches ihre Stellungen unabhängiger zu gestalten, und ihnen dieses teilweise auch gelang, so fand doch der 1521 vom Reichskammergericht anerkannte Grundsatz, daß ein Mitglied des Kammergerichts nur durch Urteil des Gerichts selbst seiner Stellung entsetzt werden könne, keinen Eingang in den Territorien, von denen die spätere Entwicklung des Beamtenrechts ausging. Friedrich Wilhelm I. hat häufig und deutlich seine Abneigung und Mißachtung gegen das Kammergericht ausgedrückt.

d) Korporativer Staat und Staatsdienertum.

Im altgermanischen Staat war der Fürst Rechts- und Friedenswahrer, hervorgewachsen aus der Gemeinschaft. Seiner Führung stand die Gefolgschaft der Genossen zur Seite. Im Laufe der Jahrhunderte zerbrach diese Gemeinschaft immer mehr, und an die Stelle der altgermanischen Führung trat die absolute Autorität des Fürsten. Ihm stand keine Gefolgschaft mehr zur Seite, sondern nur noch Untertanen gegenüber, die in Furcht vor der herrscherlosen Zeit, der Zeit des „bellum omnium contra omnes", dem Fürsten gehorchten [19]). Das Amt des Königs aber ist von Gott verliehen. Dieser legt dem König zwar Pflichten gegen das Volk auf, woraus allerdings nicht folgt, daß das Volk eigene Rechte hat, wie in altgermanischer Zeit. Diese Pflichten wurden dann besonders im preußischen Staat ernst und bindend empfunden. Die Sorge für das Gesamtwohl nahm immer greifbareren juristischen Charakter an, namentlich unter den preußischen Königen Friedrich Wilhelm I. und Friedrich dem Großen. „Was ist ihr „Ich dien" anders als ein Bekenntnis zur Überpersönlichkeit der Herrscher, nicht zur gottähnlichen der französischen Könige, sondern zur volksgebundenen der preußischen Monarchen" [20]). Durch die Bindung an die Allgemeinheit hat der Staat damit den Gedanken der übergreifenden Einheit gefunden [21]); Hand in Hand damit beginnt die Scheidung von privatem und öffentlichem Recht im Sinne des heutigen Sprachgebrauchs, und die Befugnisse, die der Fürst ausübt, werden dem öffentlichen Recht zugezählt. Das Beamtenverhältnis wird jetzt nicht mehr durch privaten Dienstvertrag, sondern durch einen einseitigen Akt der im absoluten Herrscher verkörperten Staatsgewalt begründet; die Betätigung der Beamten wird folgerichtig als öffentlichrechtlich angesehen.

Zwar ist der Beamte des absoluten Herrn noch ganz Diener desselben; aber doch in fortschreitendem Maß als des Herrn im und für den Staat, als Diener des Staatsoberhaupts. Wenn er auch gebunden ist,

---

19) Vgl. z. B. Hobbes: Leviathan chapter XIII: . . hereby it is manifest (nämlich durch die Gleichheit der Menschen) that during the time men live without a common power to keep them all in awe, they are in that condition which is called war; and such a war as is of every man against every man.

20) Möller van den Bruck: Das Dritte Reich, Seite 113.

21) Gerber, A.ö.R. 57/22.

sich auf Gedeih und Verderb für seinen Herrn einzusetzen, so ist solcher Dienst sinnhaft doch jetzt nur aus der Beziehung des Fürsten zum Staat. Es ist ein als Fürstendienst geleisteter, unmittelbarer Staatsdienst [22]). Unter Friedrich Wilhelm I. hatte diese neue Auffassung schon greifbare Gestalt angenommen, denn er verkörperte bereits das Staatsinteresse für seine Person. Dieses In-der-Sache Aufgehen setzte er auch im Beamtentum durch und schuf dadurch den neuen Staatsdienertyp [23]).

II. Abschnitt.

Das preußische Beamtentum Friedrich Wilhelms I.

a) Idee des sittlichen Verpflichtetseins von Fürst und Beamten.

Friedrich Wilhelm I. und Friedrich II. waren die ersten Diener des Staates; zwar immer noch ihres Staates, aber sie weisen bereits die Beamten durch ihre dem Land verpflichtete Auffassung auf den größeren, umfassenderen Sinn des Staates hin. Sie lockern damit zugunsten des Territoriums die Bande, die ihre Diener mit ihnen verknüpfen und schaffen ein dem Staat sittlich sich verpflichtet fühlendes Beamtentum. Bahnbrechend ist Friedrich Wilhelm I. hier gewesen [24]). Seine umwälzenden Reformen sind für das deutsche Beamtentum bis auf den heutigen Tag von entscheidender Bedeutung gewesen. Schon der Große Kurfürst hatte erkannt, daß er die weit zerstreut liegenden Teile seines Landes nur mit einem starken Heer und einem geschulten Beamtentum zusammenhalten könne. So wurden auch zunächst im Heeresinteresse kulturelle Verbesserungen des Landes von den Verwaltungsbehörden durchgeführt, speziell den Militärintendanturen, aus denen sich dann der moderne preußische Behördenorganismus entwickelte. Für diesen schuf nun Friedrich Wilhelm I. ein neues Berufsethos. Indem er ihre Ziele über den materiellen Gewinn hinaus auf das Wohl und Gedeihen des Staates hinwies, schuf er in ihnen einen Stand, der durch den Beruf und die ideale Hingabe an diesen gekennzeichnet war. Er verlangte als erster von seinen Beamten in durchgreifendem Maße Unbestechlichkeit, Sauberkeit und Pünktlichkeit und bestrafte jede Annahme von Geschenken mit Kassation. Auf der anderen Seite setzte er keineswegs die Gehälter herauf, ja er hielt dem Ausspruch des Großen Kurfürsten: „Ein guter Beamter kann nur sein, wer auch gut bezahlt wird“, gegenüber: „Beamter des Königs von Preußen zu sein ist eine Ehre, die auch hoch einzuschätzen ist“. Diese Geisteshaltung war für die damalige Zeit revolutionär. Aber es war eine Revolution zur Bindung hin, die dann Friedrich der Große

22) Gerber, ebenda S. 23.

23) A. A. Brand, Das preuß. Beamtenrecht, S. 1, der diese Entwicklung unter den Gr. Kurfürsten fallen läßt.

24) Höhn sieht diese Entwicklung erst bei Friedrich d. Gr. Ebenso Gerber A.ö.R., Band 57 Seite 24. Siehe dagegen das im Text angeführte.

fortführte, aber nicht begründete. Außerhalb Preußens fand diese Geisteshaltung nur schwachen Widerhall und der Kreis der Widersacher sprach spöttisch von den preußischen Beamten als den armen, dummen Geschöpfen, „qui travaillent pour le roi de Prusse". Im Lande selbst aber drängte man sich zu des Königs Diensten, weil man wußte, daß der Tüchtige geachtet und gefördert wurde.

b) Technische Durchbildung der Beamten.

Es mußte in Preußen zunächst einmal jeder Beamtenanwärter sich des begehrten Postens würdig zeigen durch Ablegung von Prüfungen. So bestimmte die neue Justizausbildungsordnung vom 13. 6. 1713 kategorisch, daß kein Unterrichter oder Advokat eingestellt oder zugelassen werden dürfte, der nicht die vorgeschriebenen Examina bestanden habe. Zu den Vorbedingungen dieser gehörten aber auch Vorbereitungszeiten im Dienst, sodaß der 13. 6. 1713 den Beginn des Referendariats und der Auskultatur bedeutet. Allmählich wurde dieser Grundsatz auch für die Verwaltung durchgeführt, wenn auch des Königs Sinn, der auf die praktische Erfahrung den meisten Wert legte, sich zunächst dagegen sträubte.

1727 trägt der König jedoch dem Gedanken des Prüfungswesens und der akademischen Ausbildung Rechnung und richtet in Halle und Frankfurt kameralistische Professuren ein. „Es kann nun garnicht genug betontwerden", schreibt Schmoller, „welcher Fortschritt in diesen Maßnahmen lag. Die Gefahren des Nepotismus, der Kliquenwirtschaft und der unwürdigen Patronage sind beseitigt, wo ein fester geistiger Zensus Vorbedingung für ein Amt ist. Erhöhte geistige Ansprüche sichern ein Beamtentum, das über den Interessen des Tages die Zukunft des Staates im Auge zu behalten vermag, das ganze Niveau der Nation wird durch feste Ziele dieser Art erhöht"[25]).

Andrerseits wurde durch dieses Prüfungswesen geschickt der Einfluß der Stände vermindert. Das gelang dem König ferner noch auf einem anderen Wege. In der Steuerverwaltung kam es vorzugsweise auf Diensteifer, Ordnung und Pünktlichkeit an, alles Eigenschaften, die der Soldat am reinsten verkörpert. Aus dieser Erkenntnis schuf Friedrich Wilhelm I. das heutige Militäranwärtertum.

Im Gegensatz zu früheren Gewohnheiten gab er auch zum erstenmal feste Instruktionen für alle Zweige der Verwaltung heraus und schuf eine grundsätzliche Klarheit über die von den einzelnen zu leistenden Dienste. Seine ausgesprochen praktische Veranlagung, die fast nur auf der Erfahrung aufbaute, und sein Streben, alles bis ins Kleinste hinein zu regeln, ließen eine systematische und grundsätzliche Gliederung zwar nicht zu. Die umfassendsten Vorschriften wiesen aber den höchsten Collegien wie den letzten Polizeidienern und Torschreibern genau ihre Funktionen an.

---

25) Schmoller, Preuß. Jahrb. Seite 544 ff.

Daneben griff der König auch hart in den überkommenen Schlendrian ein und stellte mit einer fast knauserischen Sparsamkeit die Finanzen des Staates wieder her. Zum erstenmal wurden unter ihm die Etats aufgestellt und auch eingehalten. Die Kontrolle besorgte der König selbst. Stellte sich am Ende des Jahres heraus, daß gespart werden könne oder müsse, so strich der König persönlich ganze Posten zusammen oder änderte die Gehälter. Dennoch erhielten die Beamten ein auskömmliches Gehalt, sodaß er mit Recht drakonische Strafen für ihre diesbezüglichen Verfehlungen festsetzen konnte Denn auch Friedrich Wilhelm I. sah ein, daß ein Beamter voll und ganz seine Pflicht nur dann tun könne, wenn er sein Augenmerk nur auf sein Amt richten kann und die Theorie war — bis 1918 — überhaupt die, daß das Gehalt kein Entgelt sei, sondern daß der Staat die Kosten der Lebenshaltung übernimmt, weil der Beamte dafür nicht sorgen kann.

c) Herkunft und Stand des Beamten.

Bei aller rastlosen Tätigkeit mußte der König aber doch erleben, daß er den Erfordernissen eines sich immer mehr spezialisierenden Beamtentums nicht gewachsen war. Um ihm nun nicht auf Gnade und Ungnade ergeben zu sein, richtete er die Kriegs- und Domänenkammern als kollegialische Behörden ein, legte andrerseits den Behörden die volle Verantwortung für ihr Handeln auf. Durch Vorträge seiner Räte, durch Anwesenheit in den Sitzungen seiner ersten Beamten, ließ sich der König überdies ständig beraten, ja er war mit seinen höchsten Beamten eigentlich ständig beisammen. Des Morgens im Bureau, des Mittags bei der Tafel und des Abends im Tabakkollegium, sodaß man seine Regierung mit Recht eine Beamtenregierung nennen kann[26]). Das Ernennungs- und Entlassungsrecht übte der König selbst aus. Ständische Privilegien behinderten Friedrich Wilhelm I. kaum noch. Er begegnete ihnen mit einem sehr probaten Mittel. Zunächst entnahm er seine Beamten, wie das nach dem 30jähr. Krieg allgemein üblich geworden war, dem Militär. Sodann einer verarmten Bürger- und Adelsschicht. Keiner durfte ihm aber für eine höhere Stelle in Vorschlag gebracht werden, der aus derselben Provinz stammte, in der er angestellt werden sollte. „Die höheren Beamten sollen sich nirgends zu Hause, nirgends mit der Bevölkerung innig verbunden, sie sollen sich überall nur als Beamte des Königs fühlen", lautete sein Befehl. Daß bei dieser Auffassung des Königs, die auch seine Beamte teilten, von einer Volksverbundenheit keine Rede sein konnte, ist ohne weiteres verständlich.

Das Wichtigste war aber, daß ein Stand im Land emporwuchs, der den materiellen Interessen der vergangenen Jahrhunderte die Tugenden der Pflichterfüllung, der Vaterlandsliebe und den Glauben an die ideellen Werte entgegensetzte und dadurch zum Lehrmeister der Nation wurde. Gleichzeitig trat er dadurch in Beziehungen zu dem Lande selbst.

---

26) Schmoller Preuß. Jahrb. Seite 3.

III. Abschnitt.

Die Zeit des Reichsfreiherrn vom Stein.

a) Allgemeine Entwicklung und Tendenzen des Liberalismus.

Nach dem Tode Friedr. Wilh. I. und Friedr. d. Gr., die die Staats- und Verwaltungsfragen praktisch gemeistert hatten, versuchte man, in gesetzlichen Regelungen ihren Geist aufzufangen. So wurden im ALR (II. Teil, 10. Titel) bereits die Rechte und Pflichten der Diener des Staates kodifiziert und die allgemeine Folgerung, die man hieraus zog, war, daß der Beamte kraft hoheitlichen Aktes ins Beamtenverhältnis berufen sei[27]). Trat damit die Verbindung zum Staat deutlich hervor, so war doch die gesetzliche Regelung allein noch kein ausreichendes Mittel, um das Beamtentum als förderndes Glied in die Kette des Staatslebens einzufügen. In der Folgezeit liegt dem Bestreben nach weitergehender Sicherstellung nicht mehr das ausschließliche Ziel des Staatswohles zu Grunde, sondern gleichzeitig ein selbstsüchtiges Denken. Dennoch war es für die Gesamtentwicklung bedauerlich, daß die Anläufe, die auf Unabsetzbarkeit der Beamten abzielten, nicht zur Durchführung gelangten. Bayern war dieser Regelung mit seiner Hauptlandespragmatik schon vorangegangen und in ihrem Art. 8 heißt es: „Der Verlust des dienerschaftlichen Standes kann nur nach vorhergegangener richterlicher Untersuchung und aus der Kraft des Urteilsspruches eines Justizkollegiums erfolgen und wird auf den unerwarteten Fall, daß ein Staatsdiener fähig sein könnte, die persönliche Würde des Staatsoberhauptes zu verletzen, nebst einer unmittelbaren Suspension seines ganzen Standes und Dienstverhältnisses unter die gesetzlichen Strafbestimmungen aufgenommen".

In diese sich langsam durchringende Auffassung platzt die französische Revolution, fordert das Volk zur Selbstregierung auf und preist in der Nationalrepräsentation das einzig wahre Mittel zur Wahrung der staatsbürgerlichen Belange. Bei den kühleren und bedächtigeren Deutschen (wie Stein sie verschiedentlich bezeichnete) wäre eine Auswirkung dieser Ideen wahrscheinlich nicht so schnell erfolgt, wenn sich inzwischen nicht eine ungeheure Wandlung im Beamtentum vollzogen hätte.

Das zur höchsten Verantwortung erzogene Beamtentum Friedrich Wilhelms I., ausgesucht und geschult aufs Gründlichste, schöpferischer Mitarbeiter und Baumeister des Staates, war unter Friedrich II. zur bloßen Staatsmaschine herabgedrückt worden. Der König verkehrte zwar vorerst noch schriftlich mit seinen Ministern, später sah er sie jedoch nur noch einmal jährlich bei der Revue. Er erließ alles selbst, war rastlos tätig und legte überall mit die Hand in die Speichen des Staatsrades. Er war unermüdlich, war übertüchtig, was er machte, galt als richtig. Man gewöhnte sich daran, wurde des Urteils enthoben und wartete devot der von oben kommenden Befehle, um sie gebieterisch nach unten weiterzugeben. Mit dem Genie an der Spitze klappte der Apparat, man

27) Vgl. hierzu Eismann in Beamt. Jhb. 35/52 und die dort Zit.

verwandte bei der immensen Arbeit nicht viel Mühe auf seine Fortbildung. Mit dem Problem des Beamtennachwuchses glaubte der König einfach fertig zu werden. „Die Kinder der Beamten sollen wieder Beamte werden", lautete sein Ausspruch. Aber mit dem Tode des Großen Herrschers erlosch die sittliche Kraft, die das Beamtentum weithin überragend geführt und ausgerichtet hatte, da es an ihrer Pflege gebrach. Unter den nachfolgenden schwachen Herrschern vergaß es z. T. seine verantwortliche Stellung und wurde zum Nutznießer des Staates. Gestützt auf seine öffentlich-rechtliche Stellung und seine Unentbehrlichkeit löste es im Volke durch seinen Dünkel dieselben Gefühle aus, „wie die katholische Kirche", schreibt Schoen, „deren Geistliche auch nur für sich und ohne Beziehung und Rücksprache auf die Gemeinde ihren Dienst verrichten und sich allein als Vollmündige betrachten" [28]). Das Beamtentum war zum Herrscher des Staates geworden und war ängstlich darauf bedacht, die staatliche Macht in Händen zu behalten, sodaß Heinzen schreiben konnte: „Die anfangs bloß dem Absolutismus als Stütze dienten, teilten sich später als Prätorianer mit ihm in die Macht" [29]). Der Ausspruch des ostpreußischen Oberpräsidenten von Rachow vom „beschränkten Untertanenverstand" tat ein übriges. Bedenkt man nun die große Macht und berücksichtigt man die Fremdheit und Abgeschlossenheit der Beamten in ihrem Gebiet, so kann man sich leicht vorstellen, daß dieser selbst die Privatangelegenheiten reglementierende Beamtenstand dem freiheitlichen Sehnen des Volkes der erste Stein des Anstoßes sein mußte [30]). Freilich darf man die Dinge nicht mit der heutigen Erfahrung und der politisch erreichten Stellung vergleichen. War der Liberalismus auch stark, so war er doch durchaus uneinheitlich und politisch noch unentwickelt. Die realpolitisch bedeutendsten Vorgänge im Staatsleben hatten immer noch Beamte als deren treibende Kräfte hinter sich. So ist die ganze Bauernbefreiung und auch der Zollverein, dazu die Neuregelung des preußischen Finanzwesens von 1821 nur vom Beamtentum gemacht worden [31]). Schließlich sprach man sich im liberalen Lager nach manchem Kampf für ein Beamtentum aus [32]). Unter Bekämpfung der Volksfremdheit, des Zuviel an Beamten, des Dünkels und der Servilität, wollte man ein volksverbundenes, der Nation verantwortungsbewußtes Beamtentum schaffen [33]). Es sollte nicht mehr als steriler und a-politischer Apparat bestehen, sondern politisch im eminenten Sinn werden, d. h. Funktionsglied des Staatsganzen. Typisch und beachtlich ist so die Einstufung des Staates von dem Nicht-Juristen Heinzen, „als aus dem Volk bestehend, aus nichts anderem, wobei jede Regierung mit zum Volk gehört [34]).

---

28) Schön: Woher und Wohin?

29) a.a.O. Seite 17.

30) Murhard schrieb, a.a.O. S. 8: „Das Beamtentum ist ein vom Staatsregenten abhängiges Corps". Und der liberale Abgeordnete Löwe erklärte in der Frankfurter Nat. Versammlung das Beamtentum als den schwersten Feind des deutschen Volkes. Prot. S. 5096.

31) Vgl. über die Schattenseiten auch Bredt Seite 152.

32) Rotteck-Welckersches Staatslexikon XIV, 748, Gönner. Köstlin. Gegenwart I, 261.

33) Heinzen Seite 102 und 137.

34) Seite 13.

Dabei war man sich jedoch über die rechtliche Stellung des Beamten noch keineswegs einig und die Rufe: „Vom fürstlichen Privatdiener zum öffentlichen Diener" verstummen nicht. Zum erstenmal betont Gönner das öffentlich-rechtliche Verhältnis von Volk aus[35]). Da jeder Staatsbürger zu gemeinsamen sowohl als zu besonderen Staatsdiensten schon der Natur der Sache nach verbunden ist, so erlaubt es diese prae-existierende Verbindlichkeit nicht, es für einen Vertrag anzusehen, wenn ein Individuum seine Verbindlichkeit erfüllt". Ebenso äußerte sich 40 Jahre später Köstlin dahingehend, daß „das substantielle Dasein des Beamtenverhältnisses notwendig auch die Rechtsnatur des Begründungsaktes mitbestimme"[36]).

b) Die Reformen Steins.

Spiegelte der Liberalismus die Ansichten großer Volkskreise wieder, so war er doch für die staatsrechtliche Stellung der Beamten in Preußen infolge seiner politischen Unreife unmaßgeblich. Gestaltend und richtungweisend für den Staat war immer noch das Beamtentum in seinen besten Kräften. So ist es nicht verwunderlich, wenn Männer aus den Beamtenkreisen selbst die Sonde an die bestehenden Zustände legten und maßgeblichen Einfluß gewannen, an ihrer Spitze der Freiherr vom Stein[37]). Er trifft sich in der Kritik mit den Liberalen. Schießen diese jedoch über das Ziel hinaus, so erkennt er den richtigen Weg zur Beseitigung des Schadens und zur Vervollkommnung. Das Beamtenproblem war für ihn kein Verfassungs-, sondern ein Verwaltungsproblem.

Freisetzung der kommunalen Selbstverwaltung und damit innige Berührung der lokalen Verwaltungsstellen mit der Bevölkerung unter gleichzeitiger politischer Schulung derselben ist seine Parole, und in seiner Nassauer Denkschrift vom Juni 1807 legt er die Notwendigkeit derselben dar[38]). Er schreibt dort: „In die aus besoldeten Beamten bestehenden Landeskollegien drängt sich leicht ein Mietlingsgeist ein, ein Leben in Formen und Dienstmechanismus, eine Unkunde des Bezirks, den man verwaltet, eine Gleichgültigkeit, oft eine lächerliche Abneigung gegen denselben, eine Furcht vor Veränderungen und Erneuerungen, die die Arbeit vermehren, womit die besseren Mitglieder überladen sind, und der die geringhaltigeren sich entziehen. Ist der Eigentümer von aller Teilnahme an der Provinzialverwaltung ausgeschlossen, so bleibt das Band, das ihn an sein Vaterland bindet, unbenutzt . . ." Und an Hardenberg schreibt er am 8. 12. 1807: „Ich halte es für wichtig, die Fesseln zu zerbrechen, durch welche die Bureaukratie den Aufschwung der menschlichen Tätigkeit hemmt, jenen Geist der Ichsucht, des schmutzigen Vorteils, jene Anhänglichkeit ans Mechanische zu zerstören, die diese Regierungsform beherrschen. Man muß die Nation daran gewöhnen, ihre eigenen

---

35) A.a.O. Seite 83—85.
36) Seite 288 ff.
37) Vgl. Merk hierzu S. 45 f.
38) a.a.O. Seite 19 ff.

Geschäfte zu verwalten und aus diesem Zustand der Kindheit hinauszutreten, in dem eine immer dienstfertige Regierung die Menschen halten will" [39]). Am 19. 11. 1808 wird die berühmte Städte-Ordnung erlassen, die auf Stein'schem Ideengut beruht und in der es in den §§ 47, 141 heißt: „Die von der Bürgerschaft zu wählenden Magistratskollegien sollen überall nur aus Mitgliedern der Bürgerschaft bestehen, die das Vertrauen derselben haben". Mit einem Schlage ist damit für die unmittelbar mit dem Volk in Berührung kommende Verwaltung der Kommunen die Volksfremdheit der Regierenden fortgefallen. Das Gefühl der kastenmäßigen Absonderung der Beamtenclique gegenüber den Regierten beginnt zu schwinden, eigene politische Anteilnahme wird geweckt und damit auch das Verständnis für die staatlichen Belange. Das Volk war begeistert von der Städte-Ordnung [40]) und der auf denselben Prinzipien aufbauenden Heeresreform Gneisenaus. Damit wurde nun ein neuer Beamtentyp geschaffen, der zwar dem unmittelbaren Staat in bezug auf seine rechtliche Stellung durch Staatsaufsicht und öffentlich-rechtliche Anstellung (§ 1 des Gesetzes) strukturverwandt war, durch seine Stellung inmitten des Volkes jedoch ein größeres Vertrauen genoß.

Stein schuf aber nicht nur in der Selbstverwaltung ein neues Gesicht des Beamten. Durch Gesetz vom 16. 12. 1808 über die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden wurden an Stelle der Provinzial-Minister fünf Fachminister eingesetzt, die von nun an an der Spitze der gesamten Staatsverwaltung standen (Es waren dies die Ministerien des Inneren, der Finanzen, des Auswärtigen, des Kriegs und der Justiz). Dadurch wurde zunächst einmal wieder ein Gefühl der Eigenverantwortung der leitenden Beamten begründet. Denn unter Friedrich Wilhelm III. war es ohne gesetzliche Grundlage dahin gekommen, daß das Kabinett des Königs allein maßgebend geworden war. „Diese neue Staatsbehörde (das Kabinett) hat alle Gewalt, die endliche Entscheidung aller Angelegenheiten, die Besetzung aller Stellen, aber keine Verantwortung, da die Person des Königs ihre Handlungen sanktioniert", schreibt Stein an den König. Es war daher notwendig, daß eine unmittelbare Verbindung zwischen dem König und den obersten Staatsbeamten wieder hergestellt wurde, daß die Personen, welche den Vortrag der Staatsgeschäfte zur endlichen Entscheidung bei dem König hatten, gesetzlich und öffentlich berufen, ihre Versammlungen zweckmäßig organisiert und mit Verantwortlichkeit versehen wurden. Die Staatsgeschäfte wurden so aus den Händen der Privatdiener des Fürsten (seinen Kabinettsräten) herausgerissen und in die Hände der Berufsbeamten zurückgelegt. Diese wurden jetzt wiederum die Träger der Verantwortung, allerdings immer noch nicht dem Volk, sondern dem König gegenüber.

Indem die Verantwortung wieder Leitmotiv der Beamtenschaft wurde, zeigte sich nach den ersten heftigen Anläufen und dem späteren Scheitern des liberalen Ansturmes auf das Beamtentum, daß die Verbindung zu den Auffassungen des preußischen Beamtenkönigs wieder-

39) a.a.O. Seite 38.
40) Heinzen Seite 6.

gefunden, daß die Idee des Staates als Umfasser des gesamten Volkes richtungweisend war. Durch die kommunale Selbstverwaltung aber schuf Stein eine neue Seite des Berufsbeamtentums, die der besten Tradition des Staatsdienertums mit teilhaftig wurde, gleichzeitig einen Spannungsausgleich zwischen Staat und liberalen Forderungen herstellte, ohne in eine staatspolitisch unkluge und wirtschaftlich unmögliche Nachahmung der englischen Selbstverwaltungsverhältnisse zu verfallen, wie es von liberaler Seite gefordert wurde. Dabei war der Beamte im Staate zweifellos immer noch Diener des Königs, und der Preuß. Staat ist in der Zeit von 1848 bis 1866 nur dadurch gerettet worden, daß die Beamten nur auf den König hörten.

IV. Abschnitt.

Die Zeit Bismarcks.

a) Allgemeine Entwicklung.

Schon durch den Einfluß Steins war der Schwerpunkt ins Amt und damit in das gesamt-staatliche Interesse verlegt worden. Nicht so sehr um des einzelnen Beamten willen erstrebte man eine Verfestigung des Beamtenverhältnisses als um des Staates willen. Neben dem ALR. legte für diese Auffassung die Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817 Zeugnis ab. Schon unter Friedrich Wilhelm III. ging die Auffassung bezüglich der Richter auf Unabsetzbarkeit und im Juni 1808 war Rechtspflege und Verwaltung vollständig voneinander getrennt worden[41]). Durch königliche Verordnung vom 21. 2. 1823 sollte dieser Grundsatz auch auf die Verwaltungsbeamten ausgedehnt werden.

Der konstitutionelle Staat fuhr hier fort. Artikel 98 der preuß. Verfassung vom 31. 1. 1850 lautete: „Die besonderen Rechtsverhältnisse der nicht zum Richterstande gehörigen Staatsdiener . . . sollen durch Gesetz geregelt werden, welches, ohne die Regierung in der Wahl der ausführenden Organe zweckwidrig zu beschränken, dem Staatsbeamten gegen willkürliche Entziehung von Amt und Einkommen angemessenen Schutz gewährt". Das Gesetz wurde aber nicht erlassen. Dennoch wurde die wichtigste Lücke disziplinarrechtlich geschlossen durch Gesetz vom 21. Juli 1852, das die Unabsetzbarkeit der Beamten verkündete. Eine persönliche Unabhängigkeit der Beamten war damit gesichert, soweit sie die Amtsenthebung als Willkürakt betraf. Wie aber stand es mit der politischen Stellung? Die Behörden waren an die Gesetze gebunden. Die Kontrolle der Gesetzmäßigkeit unterlag jedoch dem Parlament. Ihm galten also wahrscheinlich die Sympathien des Beamtentums. Wenn das zum überwiegenden Teile dennoch nicht der Fall war, so ist das auf das nicht gering zu schätzende Selbständigkeitsstreben der Krone zurückzuführen, das zumal durch die Persönlichkeit des ersten Kanzlers gewaltig gestärkt wurde[42]).

---

41) Gerber A.ö.R. 57 Seite 32/33.

42) Bismarck. Gedanken und Erinnerungen, S. 612. 3. Band 3. Kapitel, Boetticher.

Ausnahmen von dieser Unabhängigkeit machten in gewisser Hinsicht die politischen Beamten, die, wie wir später noch sehen werden, die Regierungspolitik auch bei den Wahlen zu vertreten hatten. Die politischen Beamten und die Frage, ob sich der Beamte politisch (im späteren parteipolitischen Sinne) betätigen dürfe und wenn ja, auch zu anderen Auffassungen kommen dürfe als die Regierung, konnten überhaupt erst auftreten, als der einheitlich geleiteten Staatsgewalt andere Gewalten und Auffassungen entgegengesetzt wurden. Das geschah aber in dem Maße, wie das Miterleben und die innere Anteilnahme des Volkes an der Gestaltung und Verwaltung der staatlichen Belange wuchs. Aus der Lethargie des Polizeistaates war das Volk erwacht, bildete sich eigene Ansichten über die Regierungsnotwendigkeiten und Maßnahmen. Damit hatte aber auch der Kampf um die Machtfaktoren des Staates, insbesondere das Beamtentum eingesetzt. Sein wechselvoller Verlauf wird uns fortan beschäftigen. Das Beamtentum hatte seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts diesen Fragen immer größere Beachtung geschenkt, wenn auch seine Königstreue über die inneren Zweifel meistens zugunsten der Regierungspolitik hinweghalf. Aber es war inzwischen ins Parlament eingetreten, war im Verein mit den Auswirkungen des Selbstverwaltungsbeamtentums volkstümlicher geworden und hatte auf dem neutralen Boden der Verwaltung mit dem Liberalismus Versöhnung gefeiert [43]). Während der Frühliberalismus den Beamten um der Reinheit der Volksvertretung Willen im Parlament ablehnt, versucht er jetzt, den mit seinen Fachkenntnissen sich in den Dienst der Volksrepräsentation stellenden Beamten der Exekutive gegenüber zu schützen.

b) Bismarck als Beamter.

Zu dieser Zeit wurde Bismarck Leiter der Regierungspolitik, und bei seiner überragenden Stellung nimmt es kein Wunder, wenn er auch für die ihm unterstellte Bureaukratie maßgeblich bestimmend wurde [44]). Bismarck war juristisch auch als Kanzler immer nur Beamter. Er selbst bezeichnete sich auch gern als den ersten Diener seines kaiserlichen Herrn. Dennoch war er eine durchaus unbeamtenmäßige Natur, wie auch sein Werdegang ein unbureaukratischer war. Urlaubsüberschreitungen, dauernder Konflikt mit seinen Vorgesetzten, Langeweile und Ekel vor Bagatellgeschäften sind die Merkmale seiner ersten staatlichen Tätigkeit, und die Assessorprüfung machte er nie. Über den Umweg des Parlaments kam er später wieder in den Staatsdienst. Seine Grundstimmung aber ist immer unbeamtenmäßig geblieben. Charakteristisch war seine Arbeitsweise. Er arbeitete erst, wenn er die rechte Lust dazu verspürte und die kam meistens erst gegen Abend. War er selbst so unbeamtenmäßig wie nur möglich,

---

43) Wilhelm Seite 14.
44) Vgl. zum Folgenden: Valentin. a.a.O.

so konnte er auch dem Beamtentum als Ganzem keine besonderen Sympathien entgegenbringen[45]).

Aber auch den Juristen stand Bismarcks selbständiger Geist feindlich gegenüber und er lehnte eine Einflußnahme von dieser Seite immer ab. Er empfand den vorherrschenden Formalismus als unlebendig und schädlich. Diesen Formalismus fand er aber auch in der Verwaltung wieder und trat ihm hier auf das Schärfste entgegen. In seinen Gedanken und Erinnerungen schreibt er darüber: „Nur der Neigung, vom grünen Tisch zu reglementieren, bin ich bei meinen Kollegen nicht selten entgegengetreten, weil ich wußte, daß, wenn nicht sie selbst, so doch ihre Räte die Gesetzmacherei übertreiben . . ."[46]). Sprach Bismarck auch sonst nicht viel in die Ressorts seiner Kollegen hinein, so verlangte er doch unbedingte Gefolgschaft in allen großen, besonders außenpolitischen Fragen[47]). Es läßt sich dabei ein anderer Grundzug des großen Staatsmannes erkennen, der sich später sehr zum Schaden des Reiches auswuchs. Bismarck wünschte keine allzu selbständigen Regungen in der Beamtenschaft. In dem vom 23. 11. 1877 datierten Erlaß an die Chefs der Reichsämter heißt es: „Entwürfe von Gesetzen und Verordnungen sind niemals in Arbeit zu nehmen oder zu geben, bevor nicht meine Ermächtigung dazu schriftlich vorliegt. In jedem Falle, wo letztere beantragt wird, ist mir gleichzeitig eine schriftliche Darlegung der Bedürfnisfrage und der Grundsätze einzureichen, welche für den Entwurf dienen sollen. Erst nachdem ich mein Einverständnis mit denselben erklärt habe, ist mit der Ausarbeitung des Entwurfs zu beginnen. Nach erfolgter Ausarbeitung ist derselbe mir wiederum vorzulegen, damit ich entweder meine definitive Genehmigung erteilen, oder bestimmen kann, ob das Korreferat einer anderen Reichsbehörde einzuholen, oder ob der Entwurf dem preußischen Staatsministerium resp. einer anderen Bundesregierung mitzuteilen ist". Ganz deutlich fühlt man hier die Befürchtung Bismarcks heraus, daß durch zu selbständiges Arbeiten seine ihm unterstellten Staatssekretäre sich zu Ministern aufschwingen könnten.

Wer wollte aber diese Titanenarbeit nach Bismarck vollbringen? Denn man muß bedenken, daß der Beamtenkörper allmählich nicht nur ein Wesen geworden war, welches ein eigenes Leben führte. Vielmehr war der ganze Staatsapparat in sich so angeschwollen und groß geworden, daß er nicht mehr einwandfrei arbeitete, weil er zu kompliziert war[48]). Und so sehr sich Bismarck auch bemühte, ganz konnte er des Ressortpatriotismus nicht Herr werden. So lang seine Führung noch vorhanden war, klappte es zwar noch so einigermaßen. Als diese aber mit seinem

---

45) Bekannt ist z. B. sein Ausspruch vom Jahre 1853, daß „die vom Krebsschaden heidnisch-republikanischer Bildung angefressene Bureaukratie dem Lande auf die Dauer mehr Schaden bringe, als die Handvoll oppositioneller Kammerschwätzer". Abgedr. in Roëll.

46) Seite 496. Kap.: Die Ressorts.

47) „Wenn er auch manchmal zuweit gegangen ist, so erreichte er doch auf diesem Wege, daß seine Verwaltung einheitlich war, daß nicht ein Ressort das andere bekämpfte, und der Eine das zunichte machte, was der Andere schuf". Bredt, Seite 154.

48) Vgl. Bredt Seite 155.

Abgang verloren ging, lehnten seine Nachfolger es meistens rundweg ab, Entscheidung zu treffen[49]).

c) Bureaukratisierung des Beamtentums.

Während so von der Stellung der Staatssekretäre ausgehend ein immer unselbständigerer Zug sich breit machte, stand der erste Beamte, wie wir sahen, dieser Kategorie durchaus fern, die aber gerade durch seine Haltung gefördert wurde. Der Mangel an eigenständigen, verantwortungsbewußten höchsten Beamten mußte sich unheilvoll bemerkbar machen mit dem Fortfall der überragenden Persönlichkeit. Und die Bureaukratisierung, die eintrat, fand symptomathisch ihren Ausdruck in der Haltung des Nachfolgers Caprivi, der auch als Kanzler im Kaiser seinen „Allerhöchsten Kriegsherrn" sah[50]).

Als entscheidendes Jahr dieser Abtötung der eigenbewußten politischen Verantwortung kann man das Jahr 1877 ansehen. Damals war der letzte Versuch, einen politisch selbständigen Mann, den nationalliberalen Führer R. v. Bennigsen in die politische Verantwortung zu bringen[51]), gescheitert. Bismarck schreibt dazu: „. . . bei uns sei der König tatsächlich und ohne Widerspruch mit dem Verfassungstexte Ministerpräsident, und Bennigsen würde, wenn er als Minister die bezeichnete Richtung einhalten wollte, bald zwischen dem König und seiner Fraktion zu wählen haben"[52]). Diese ganze Entwicklung, die durch die überstarke Konzentrierung auf einen führenden Mann wesentlich mit veranlaßt war, sollte sich im Weltkrieg, im Ringen der obersten Heeresleitung mit den bureaukratisierten Kabinetten, bedauerlich schlecht auswirken.

d) Parteimäßige und parlamentarische Stellung.

Bismarck selbst war Gegner jeder parlamentarischen Beamtentätigkeit. Dennoch ist er mit seiner Ansicht nicht durchgedrungen. Der häufig bei Verfassungen, die nach der Gewaltenteilungslehre errichtet sind, sich findende Grundsatz der Unvereinbarkeit des Eingriffs eines Organs in die Handlungssphäre eines anderen, der deshalb auch den Beamten die Mitgliedschaft im Parlament verbieten müßte, findet sich in der alten und der neuen Reichsverfassung nicht. In den Vereinigten Staaten von

---

49) Bredt, Seite 158. schreibt ferner dazu: „Wenn unter Herrn von Bethmann-Hollweg ein Ressort die Entscheidung des Reichskanzlers anrief, so erschien regelmäßig der liebenswürdige Chef der Reichskanzlei mit dem Bescheid, der Herr RK. müsse erwarten, daß die Ressorts untereinander sich einigten".

50) M. Weber schreibt dazu in „Parlament und Regierung", S. 34: Nach dem Rücktritt Bismarcks wurden wir von Beamten im geistigen Sinne des Wortes regiert.

51) O. Spengler. Seite 4.

52) Gedanken und Erinnerungen, Seite 476. 26. Kapitel, Intrigen.

Nordamerika ist diese Trennung aber z. B. durchgeführt. Art. I Abschnitt 6 § 2 der amerikanischen Verfassung untersagt den Bundesbeamten die Zugehörigkeit zum Parlament. Und auch in England findet der Gedanke in der „Act of settlement" vom 12. 6. 1701 seinen gesetzlichen Niederschlag, die diejenigen Personen vom Parlament ausschließt, welche ein besoldetes Amt des Königs bekleiden. Für Bismarck ist bezeichnend, daß er sich für eine Inkompatibilität der Beamten im preuß. Entwurf vom 15. 12. 1866 und in der Vorlage der verbündeten Regierungen (Art. 21, 22) zur Verfassung des Norddeutschen Bundes aussprach und Bundesbeamte als nicht wählbar erklärte, in Übereinstimmung mit der preuß. Verfassung von 1848. Die Vorlage kam jedoch nicht durch. Im großen und ganzen bedurfte der Bismarcksche Staat aber auch dessen nicht, denn der Beamte war durch starke Bande an den Monarchen geknüpft. Der aus dem Lehnsstaat übernommene Treueid blieb auch für den konstitutionellen Staat der Hauptbestandteil des zu leistenden Beamteneides. Nach der VO. vom 6. 5. 1867 hatte der Beamte den Eid zu leisten: „Ich . . . schwöre zu Gott dem Allmächtigen und Allwissenden, daß Seiner Königlichen Majestät von Preußen, meinem Allergnädigsten Herrn, ich untertänig, treu und gehorsam sein und alle mir vermöge meines Amts obliegenden Pflichten nach bestem Wissen und Gewissen genau erfüllen, auch die Verfassung gewissenhaft beobachten will, so wahr mir Gott helfe".

Daraus ergab sich für das politische Gebiet auch eine weitgehende Gleichheit der Anschauungen. So wie der Monarch als Spitze des Staates niemals parteipolitisch eingestellt sein konnte, genau so gut wurde auch vom Beamtentum parteipolitische Unabhängigkeit verlangt. Dennoch konnte zeitweilig eine Kongruenz der politischen Anschauungen mit einer bestimmten Partei eintreten und namentlich ist dies sehr lange die konservative gewesen, sodaß M. Weber für den Beamten hier sogar eine zwangsweise konservativ-politische Einstellung herauslas[53]). Die Unvereinbarkeit des Beamten mit der Stellung in einer Partei ergibt sich aber schlagend aus der bekannten Kanalvorlage und dem Erlaß des Staatsministeriums vom 31. 8. 1899 im Reichsanzeiger. Zwar handelte es sich in der Hauptsache um politische Beamte. Den übrigen Beamten wurde ein größeres Maß von Selbständigkeit eingeräumt. Aber die endgültige Entscheidung, was erlaubt und was verboten war, wurde in die Hand von Disziplinarbehörden gelegt, durch deren Spruchpraxis sich allmählich feste Normen herausbildeten. So war für den Beamten bei der Anstellung schon sein politischer Leumund maßgeblich. Das aktive und passive Wahlrecht besaß der Beamte, es schrankenlos auszuüben war ihm untersagt und als schwerer Verstoß wurde es ihm angerechnet, wenn er die Absicht der Sozialdemokratischen Partei unterstützte. Diese Treupflichtverletzung wurde disziplinarrechtlich geahndet[54]).

Stand des Beamten, im Verein mit der Kompliziertheit der Staatsmaschinerie, bedingte das immer schärfere Hervortreten der Bureaukrati-

53) Gesammelte politische Schriften, Seite 147.
54) Lotz, Seite 435.

sierung, der Volksfremdheit und des Regierens vom grünen Tisch aus, wie es andrerseits einen bis zum letzten ergebenen, pflichtgetreuen und aufopferungsfähigen Beamtenkörper schuf, dessen Streben nach Ehre und nicht nach Geld ging, dessen Ziel der Staat und nicht die Einzelperson war und der für diesen Staat zu hungern und zu sterben verstand. Dieses dem Staate „Gewidmet-und-Geweiht-Sein", das dem preuß. Beamtenkörper von seinen hervorragensten Schöpfern und Gestaltern anerzogen war, wurde von Bismarck erstmalig auf das gesamte Reich erweitert. Preußen, das Deutschland das Schwergewicht verlieh, vermochte, nicht zum wenigsten durch die Stellung Bismarck als preußischer Ministerpräsident und als Kanzler des Reiches, diesem das Gesicht seines Beamtentums zu geben.

II. Teil.

Das Beamtentum zur Zeit der Weimarer Republik.

I. Abschnitt.

Umsturz und staatsrechtliche Grundlagen.

Die politische Stellung des Beamten im Bismarckreich konnte man mit dem Wort „königstreu" am besten kennzeichnen. Von diesem Mittelpunkt ging jede Stellungnahme des normalen Beamten aus. Er bildete aber auch die Kraftquelle, aus der er ständig neu schöpfte zur Durchführung seiner Arbeiten. Mit der Abdankung des Kaisers stand der Beamte plötzlich führerlos da. An wen sollte er sich halten, wenn er nicht gar dem Beispiel seines Monarchen folgen und sein Amt verlassen sollte? Die neuen Machthaber waren die Männer, denen er aus seiner Königstreue heraus feindlich gegenüber eingestellt war. Die Unterstützung ihrer Absichten seinerseits hatte unter disziplinarischer Strafe gestanden. Wie sollte er sich verhalten?

Der Beamte tat das Sonderbarste und doch für einen deutschen Beamten nächstliegenste: Er fuhr zunächst einmal seelenruhig in seiner Arbeit fort [55]). Die Staatsmaschinerie blieb bis in ihre Verästelungen hinein in Tätigkeit und die neuen Machthaber konnten das Steuer nach links werfen, ohne eine Stockung im Getriebe hervorzurufen. Die Bureaukratie verhinderte so zweifellos im Augenblick das Auseinanderfallen des Staates [56]). Errungen wurde dieses Ergebnis aber durch die Preisgabe des politischen Glaubensbekenntnisses des Beamten und mußte, falls er nach den ersten Wirrsalen noch im Amt blieb, zu einer Erschütterung

55) So enthält das am 12. 11. 1918 herausgegebene RGBl. Nr. 151 noch Bekanntmachungen vom 4. und 5. November, und die am 14. 11. 1918 erschienene Nr. 152 enthält Bekanntmachungen vom 9. Nov., deren eine vom Vizekanzler v. Payer unterschrieben ist, der mit dem 9. 11. sein Amt verloren hatte. Vgl. dazu Bredt, Seite 172.

56) Bredt Seite 172.

des Vertrauens in das Beamtentum führen. Die Mehrzahl der Beamten blieb aber im Amt, wenn auch manche Entlassungen seitens der Regierungen durchgeführt wurden. Andererseits blieben eine ganze Reihe bewußt anti-republikanischer Beamten, wenn sie zeigten, daß sie gesonnen waren, rein sachlich-fachlich zu arbeiten [57]). Ergab sich hieraus für das spätere Beamtentum auch ein Symptom seines Wesens, so stand seine Gesamtgestaltung doch in dem größeren Rahmen des Aufbaus der demokratischen Republik.

Dem konstitutionellen System mit seinem abgestuften Wert der einzelnen Staatsbürger, wurde zu Ende des Weltkrieges der Kampf angesagt zu Gunsten einer Beteiligung der gesetzgebenden Volksvertretung an der Staatsgewalt. Es wurde ihm der Kampf angesagt zu Gunsten der Mündigkeit des Volkes in politischen Dingen, wobei man in Anlehnung an die Menschenrechte der Französischen Revolution unter Volk jeden Staatsbürger verstand.

Die Revolution wollte eine soziale sein. Sie brachte zunächst aber einmal den Liberalen eine weitgehende Verwirklichung ihrer Pläne. Sie hatten den Staat als gesonderte Person betrachten gelernt, die es zu beschränken galt, weil er die freie Entfaltung des Einzelmenschen leicht zu hemmen geneigt war. Daher sollte der Staat nur soviel Rechte besitzen, als ihm vom Staatsbürger, vertreten durch das frei gewählte Parlament, zuerkannt wurden. Der Staat ist der Vertragspartner, der dem Volk, also den von ihm Regierten, als dem anderen Partner gegenübersteht [58]). Diese Auffassung ist z. B. gekennzeichnet im Beamteneid, der nach Art. 176 der Weimarer Verf. vorgesehen und dessen Wortlaut durch VO. des Reichspräsidenten vom 14. 8. 1919 festgesetzt worden war. Als Norm des Eides mußte „Treue der Reichsverfassung" geschworen werden. Wie wir sahen, ist der Beamteneid ein Wesensmerkmal, das sich durch die ganze Beamtengeschichte hindurchzieht. Der persönliche Treueid blieb aber neben dem Amts- und Verfassungseid bis 1918 der ausschlaggebende Teil. Mit der Republik und dem Fortgang des Monarchen mußte man sich aber nach einem Surrogat für den Eidesinhalt umsehen und die persönliche Seite fortlassen. Damit fiel die besondere Bedeutung, die man diesem Teil des Eides zugemessen hatte, fort. Die Grundlage der Psychologie des Beamten wurde aber damit zerstört [59]). Die sittlich-persönliche Bindung an den Landesherrn, die durch die Jahrhunderte den ersten Platz im Berufsethos der Beamten behauptet hatte, war entschwunden und an seine Stelle war die Bindung an die gedruckte Verfassung getreten [60]). Zwar hat jede Verfassung eine formelle und eine wichtigere materielle Seite [61]). Aber diese materielle, der Auslegung fähige Seite, konnte im Weimarer Reich eine einheitliche Festlegung und Auslegung nicht finden, da in der Verfassung „neben und durcheinander liberaldemokratische, sozialdemokratische und zentrums-

---

57) ebenda.
58) Pfundtner, Vom Bismarckreich . . . Seite 13.
59) Friesenhahn, Seite 90.
60) Köttgen, Seite 118. A. A. Friesenhahn S. 120.
61) Nicolai, Neuaufbau des Staates. S. 9.

katholische Grundsätze" enthalten waren [62]), sodaß man sich schon auf das Verfassungsgesetz beschränken mußte, wollte man überhaupt etwas Greifbares haben. Namentlich der Reichsdisziplinarhof in seiner Entscheidung vom 5. 12. 1924 [63]) stellte fest, daß „ebenso wie einer Person, kann Treue auch einer Sache, z. B. einer staatlichen Einrichtung, gleichviel, ob sie Bestand haben wird oder nicht, gelobt werden". Damit ging das Beamtentum einer festen, über den Parteien stehenden Stütze verlustig. Diesen alten, dem Staatsrecht des vergangenen Jahrhunderts entlehnten politischen Thesen trat aber gleichzeitig eine neue an die Seite und entgegen, die geeignet war, das ganze staatsrechtliche Denken umzustellen: die sozialistische. Aber vom sozialen Programm der marxistischen Machthaber blieb schon nach kurzer Zeit nurmehr die äußere Schale zurück, der Kern hatte sich verflüchtigt. Man kam immer mehr in das Fahrwasser des zweiten Bestandteils der den Marxismus in der Regierung vertretenden Partei, des Demokratischen [64]). Dabei entwickelte sich jedoch die Praxis in einer gänzlich anderen Richtung als die Idee der parlamentarischen Republik gedacht war. Man ging aus von dem Rousseau'schen Gedanken der volonté générale. Die Vertreter des ganzen Volkes sollten an der Gesetzgebung derart beteiligt sein, daß das Gesetz als ihrer aller Wille anzusehen sei. Die Majorität war nicht ein zu bekämpfendes Übergewicht, sondern sollte als Treuhänder des gesamten Volkes aufgefaßt werden. Statt dessen ereiferte sich die Minorität über das ihr widerfahrene „Unrecht" der Überstimmung. Sie beanspruchte die Durchsetzung ihrer Forderungen und zerbrach mit außerparlamentarischen Kampfmitteln (z. B. Generalstreik) die Regeln, auf denen das parlamentarische Spiel aufgebaut war [65]). Und aus der Demokratie drohte eine Diktatur zu werden, um im ewigen Pluralismus wenigstens den eigenen Vorteil wahrzunehmen [66]). Wie in den übrigen staatlichen Fragen eine Einigung nicht erreicht werden konnte, so auch nicht in der Frage des Beamtentums. Neben- und nacheinander traten die verschiedensten Meinungen zutage, die sich jedoch in drei großen Grundanschauungen weithin sichtbar zeigten.

Man glaubte zunächst in revolutionären Kreisen ganz des Beamtentums entraten zu können. Als sich jedoch weite Kreise der Regierungskoalition und eine machtvolle Strömung des Beamtentums dagegen wandten, versuchte man es zu republikanisieren und parteipolitisch zu durchsetzen. Sehr bald sahen Fachleute und Wissenschaftler aber ein, daß damit das alte Beamtentum wohl abgeschafft, aber nichts neues an die Stelle gesetzt war. Man erklärte jetzt den Beamten für völlig dem Parteienstaate entzogen und nur der praktischen Arbeit gewidmet. Die dritte Auffassung verließ diese Verteidigungs- und Rückzugsstellung und stieß zu neuem Angriff und Aufbau vor. Weder parteipolitisch im Sinne des engstirnigen, egoistischen Teildenkens, noch a-politisch, formte diese dritte Gruppe nationalpolitisch, fachlich-tüchtige Beamte.

62) C. Schmitt, Staatsgefüge und Zusammenbruch S. 44.
63) RG 108/345 Schulze-Simons 1926/117.
64) Möller van den Bruck, Das Dritte Reich Seite 32./Vgl. hierzu Bredt. Seite 71/72.
65) Vgl. auch Herrfahrdt: Staat des 20. Jh. a.a.O.
66) Vgl. Venter a.a.O. Seite 71.

II. Abschnitt.

Republikanisierung des Beamtentums.

a) Ersetzung des Berufsbeamtentums.

Das nach dem Sturz der Dynastien noch fortbestehende Beamtentum wurde mit den Prinzipien des Marxismus als in Widerspruch stehend empfunden. Wozu brauchte man noch eine Schicht zwischen Volk und Staat, weshalb noch einen besonderen Stand, der die staatsrechtlichen Geschicke für die Nation in der Hand hielt? „Welch großer Fortschritt", erklärte man, „wird errungen sein, wenn erst das Volk selbst das Steuerruder des Staates lenkt". So glaubte man des Beamten entraten zu können.

Schon im Erfurter Programm von 1875 war die Forderung aufgestellt worden, daß das Berufsbeamtentum durch ein Wahlbeamtentum ersetzt werden solle. In der Tat wurden Stimmen laut, die diese These in die Wirklichkeit umgesetzt sehen wollten, und der sozialdemokratische Abgeordnete Dr. Cohn stellte in der National-Versammlung den entsprechenden Antrag.

Schon einmal haben wir in der Geschichte ein ausgesprochenes Wahlbeamtentum gehabt. In Rom wurden aus der Nobilität Beamte zur Verwaltung des Staates gewählt. Ämterschacher und Ausbeutung der erworbenen Machtposition, Cliquenwirtschaft und Korruption waren jedoch ihre weithin sichtbaren Folgen [67]). Und auch das Patronagesystem Amerikas bietet dasselbe Bild der Korruption [68]).

Solange man aber noch den Gedanken der Demokratie zum Leitmotiv hatte, konnte man sich in dieses Abenteuer nicht einlassen, und die Sozialdemokratie, die die Bedeutung des Beamtentums in der Regierung gefühlt hatte, schwenkte von dieser Linie schon gleich zu Beginn der Machtübernahme ab.

b) Der parteipolitische Beamte.

Statt dessen wollte man sich des Beamtentums als Stütze versichern und es, wenn möglich, mit recht vielen Parteigängern durchsetzen. Zunächst einmal trieben noch andere Kräfte zu einer Verankerung des Berufsbeamtentums in der Reichsverfassung und so entstanden die Artt. 129/130 RV., worin die lebenslängliche Anstellung der Beamten und ihr Dienst als der Gesamtheit der Staatsangehörigen gewidmet festge-

---

67) Winters, S. 8.

68) Beard, S. 204/5. K. Coolhaugh, in Nation's Business, Dez. 1935: .... You take the examination and pass at the head of the list. You find that out because the results are a matter of public record. So you wait hopefully — only to find that someone whose rating you topped got the job by persuading a senator or congressman to say a word where it most helped . . . The public pays a staggering bill for this politics-ridden system. Some day a survey will be made of. The cost of the labor turnover, in the public Service; the cost of educating new cabinet members, department heads, bureau chiefs; ... When the grand total ist struck it will mount high; high enough, perhaps, to change things ... Ferner Köttgen Seite 192 ff. und die dort Zit.

legt wurden. Etwas neues war das allerdings nicht, lediglich eine Bestätigung des früheren Zustandes, den man ohne schwerste Gefährdung in Deutschland aber nicht mehr aufgeben konnte. Sowie die Institution des Beamtentums gesichert war, ging die erste geschilderte Gruppe daran, ihr Ideal zu verwirklichen. Aus der Stütze des monarchischen Systems galt es seinen Feind zu machen. Es galt, das Beamtentum zu republikanisieren mit dem Ziel, einen parteipolitisch gebundenen Beamten zu schaffen. Konnte man das Beamtentum, vorzüglich wegen seiner Sachkunde schon nicht abschaffen und Parteifunktionäre an die Stelle bringen, so mußte das Berufsbeamtentum mit Parteigegnern durchsetzt werden soweit wie eben möglich. Man forderte also vom Beamten eine parteipolitische Haltung, forderte von ihm das Bekenntnis zu einem Teile des Staates, statt sein Augenmerk, wie es in der Verfassung stand, auf das Staatsganze zu lenken. Man durchbrach zu diesem Zweck die seit alters her bestehenden Grundsätze der Anstellung und ihrer Voraussetzungen und pflanzte in das Berufsbeamtentum eine Anzahl nicht ordnungsmäßig vorgebildeter „Beamten", lediglich auf Grund ihrer parteipolitischen Zugehörigkeit. Wenn das Beamtentum sie selbst auch als Fremdkörper empfand [69]), so war es doch schon zu zerrissen, um sie durch gemeinsame Kraft wieder ausstoßen zu können.

c) Beamtenrecht als Teil des Arbeitsrechts.

Bewußt und z. T. auch unbewußt wohl trug man aber auch dazu bei, das Berufsbeamtentum zu zersetzen, indem man seine spezifisch geartete Stellung leugnete und es wieder aus dem öffentlich-rechtlichen Verhältnis in ein privatrechtliches zu bringen versuchte. Schon in dem rein formalen Beamtenbegriff lagen große Gefahren, unbeschadet der Art seiner Funktionen. „Das widerspricht aber dem Sinn des ganzen Beamtenverhältnisses, dessen Eigenart grade in seiner Funktion als Staatsdienerschaft besteht. Der Beamte ist kein Staatsangestellter, sondern Staatsdiener" [70]).

Namentlich das Bestreben, das Beamtenverhältnis als arbeitsrechtliches Verhältnis anzusehen, nahm zeitweilig bedrohliche Formen an [71]). Bezeichnend hierfür war das Programm der Sozialdemokratischen Partei, das auf dem Berliner Parteitag 1924 beschlossen wurde und in dem es heißt [72]): „Wahrung der Stellung des Beamten im Rahmen des öffentlichen Arbeitsrechts." In konsequenter Folge heißt es weiter: „Zum letzten Mittel des Streiks dürfen die Beamten nur im Falle äußerster Not greifen." Grade dieses Streikrecht war es aber, das sich am besten dazu eignete, die öffentlich-rechtliche Stellung des Beamten zu untergraben [73]).

69) Brand, Preuß. Beamtenrecht, Seite 562.
70) Köllreutter, Beamt. Jhb. 15/349.
71) Vgl. Waldecker a.a.O. Seite 129 ff. Möller a.a.O. Auch Schwartzkoppen, RVerwBl. 50/185.
72) unter III 2a. JW. 25/182.
73) Auch L. Richter a.a.O. bejaht ein Streikrecht.

III. Abschnitt.

Die Entpolitisierung des Beamtentums.

a) Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei.

In der totalen Inanspruchnahme des Beamten im Interesse des Dienstes lag die Stärke des Bismarck'schen Systems. Im demokratischen Staat von Weimar aber sollten die Beamten erst Staatsbürger und in zweiter Linie Beamte sein[74]). Die Ausstrahlung des Beamtenverhältnisses auf das Privatleben der Beamten sollte daher auf ein Minimum beschränkt werden, und die Entscheidungen des Disziplinarhofes lassen eine weitgehende Freiheit zu. Grundsätzlich ist der Reichsbeamte allerdings verpflichtet, in seiner amtlichen Tätigkeit für die verfassungsmäßige republikanische Staatsform einzutreten[75]). Art. 130, I RV wurde von dieser Richtung zum bloßen Programmpunkt erklärt, der erst nach Artt. 118 und 130, II zu beachten sei[76]). Charakteristisch für diese Auffassung ist auch die Stellungnahme von Preuß und Lewald, die den Beamteneid lediglich für die Amts-, nicht für die außeramtliche Tätigkeit gelten lassen wollten[77]). Zur außeramtlichen Tätigkeit gehörte aber auch die parlamentarische. Hier forderte man ganz eindeutig vom Beamten eine parteipolitische Haltung. Zwar war die Verfassung selbst nicht einheitlicher Meinung. Durch Art. 130, I erklärte sie den Beamten als Diener der Gesamtheit, gleichzeitig beurlaubte sie in Art. 39 den beamteten Abgeordneten und schuf dadurch dem parlamentarischen Beamten eine weitaus günstigere Stellung, als sämtlichen anderen Abgeordneten sie besaßen[78]).

Schon bald sah man aber, daß man mit dieser Parteipolitisierung des Beamtentums zum Zerfall kommen mußte, da hierdurch neben die zersplitterte Volksgemeinschaft auch noch eine uneinheitliche Verwaltung trat. „Wenn sich die Parteien bewußt die Politisierung des Beamten zum Ziele setzen, so verleugnen sie damit die Grundlagen, auf denen unsere heutige Regierungsform aufgebaut ist", schrieb Koellreutter dazu[79]). Man versuchte daher die Stellung des Beamten anderweitig zu begründen und entdeckte eine Möglichkeit hierzu in der Bestimmung des Art. 130, I RV., der die Bamten zu Dienern der Gesamtheit und nicht einer Partei erklärte. Art. 130, I wurde den Vertretern dieser Anschauung zum Ausgangspunkt[80]). So sagt Koellreutter[81]): „Art. 130, I verbietet ausdrücklich die Politisierung des Beamten in dem Sinne, daß die

---

74) Köttgen Seite 108.
75) Brand in Nipperdey und die dort Zit. Seite 239.
76) Wittmayer, Demokratie Seite 63: „Art. 130, I ist der Hilferuf der Verfassung".
77) Friesenhahn, Seite 123.
78) Schmitt, Verfassungslehre, Seite 317.
79) Beamt. Jhb. 15/344,
80) Die beiden hervorragendsten Vertreter sind Koellreutter und sein Schüler Köttgen. Vgl. diesen z. B. auf Seite 110 a.a.O.: das Ziel kann allein in einer weiteren politischen Entrechtung der Bureaukratie erblickt werden.
81) Beamt. Jhb. 15/344.

Beamten zu Parteifunktionären herabsinken, daß die Zugehörigkeit zu einer Partei, das Parteibuch, nicht die fachliche Qualifikation der entscheidende Gesichtspunkt für die Anstellung wird." Der sachlich-tüchtige, aber parteipolitisch ungebundene Beamte war der Typ, den man in der Folgezeit forderte. Im demokratischen Deutschland sah man sich nun vergeblich nach einem Vorbild dazu um. So richtete man, neben der hauptsächlichen Beachtung des Art. 130, I RV. sein Augenmerk ins Ausland und fand im englischen Civil Service ein unpolitisch dienendes Beamtentum, dem man seine Aufmerksamkeit schenkte.

b) The Permanent Civil Service[82]).

Man kann wohl behaupten, daß das deutsche und insbesondere das preußische Beamtentum sich seinen Staat selbst hat bauen helfen. In England war die Bildung des modernen Staates nahezu vollzogen, als das Beamtentum in die Erscheinung trat. Wir sehen eine aus Adel und Kirche hervorgegangene Beamtenschaft in der Form des Patronage-Systems, das zuerst von den Ständen ausgeübt wurde und später auf das Parlament überging. Nach der Revolution machte das ständige Wachsen der Ministerverantwortlichkeit die Amtsernennungen noch entscheidender politisch; die Ämter wurden durch die Minister vergeben ohne Rücksicht auf Alter oder Fähigkeit lediglich als Gegengabe für politische Unterstützung oder aus persönlichem Interesse. Den ersten Schritt zur politischen, sachlichen Verwaltung brachte dann die „Government of India Act" von 1833. Die Entscheidung über die Ernennung zum Beamten wurde hierin abhängig gemacht von dem Bestehen einer jedermann zugänglichen Prüfung. 1853 wurde dann auf Grund einer im Jahre 1848 vom Schatzamt in Bewegung gesetzten Anfrage ein Bericht herausgegeben, der die heute noch in der englischen Verwaltung beobachteten Richtlinien aufstellte und unverkennbar von Macauley's Ideen beeinflußt war. Es sollte (1) wenn möglich der Eintritt durch ein Bewerbungsexamen geregelt werden, das von „a central board of examiners of independant status" geleitet werden und sich auf Fähigkeit, Gewandtheit, Gesundheit usw. erstrecken sollte. Ferner schlug man (2) vor, verschiedene Klassen, je nach der Bedeutung der Ämter und der Geschicklichkeit, die ihre Leitung erforderte, einzurichten. (3) Mechanische Arbeiten sollten von geistigen Arbeiten getrennt und von Angestellten wahrgenommen werden, und (4) sollte die Beförderung nach Verdienst und Gehaltserhöhung nur auf Grund zufriedenstellender Arbeit vorgenommen werden[84]). Wenn in England diesem System in der Folgezeit auch der schärfste Kampf angesagt wurde, so rang sich doch am 4. Juli 1870

---

82) The term has no legal definition; in practice it covers those Crown servants who are engaged in executive work in government departments, who are not members of the defence forces, and who are not political officers. How far it covers minor employees is not certain. Anson's, a.a.O. Seite 229 Anm. 3.

84) Ebenda, Seite 236/7.

die neue Auffassung in der berühmt gewordenen „Order in Council" durch, wonach für sämtliche britischen Beamten die Ablegung eines Examens vor der „Civil Service Comission" zu erfolgen hat, das bei genügender Vorbildung für jedermann zugänglich und ausschließlich zuständig ist[85]). Nun ergibt sich aus der bestandenen Prüfung zwar die Möglichkeit der Anstellung, die aber, auch wenn sie erfolgt, kein Recht auf eine Beamtenstellung gibt, noch auf Gehalt[86]) oder Pension[87]). Vielmehr sind alle „clerks in the civil service" von der Krone angestellt, entweder „at the pleasure of the Crown" oder „during good behaviour[88]). Deshalb würde es für einen neuen Minister vollkommen legal sein, von der Krone die Entlassung aller der Beamten zu verlangen, die nur nach Belieben der Krone angestellt sind. Tatsächlich wird dieses Verlangen aber als verfassungswidrig empfunden und heute nicht mehr in großem Maße ausgeübt[89]). Im allgemeinen ist der Permanent Civil Service heute eine ständige Einrichtung, wie schon sein Name sagt, der getrennt vom politischen Leben der Parteien die Verwaltung der Staatsgeschäfte besorgt. Wer zum Civil Service geht, beabsichtigt nicht, sich parteipolitisch zu betätigen. Er schafft für den Staat nach bestem technischen Können. Dabei ist seine Erziehung auf breiter Grundlage aufgebaut und in den seltensten Fällen eine rein juristische. Hält den Beamten so einmal die Berührung mit der Krone vom parteipolitischen Kampf ab, so andrerseits auch die Unmöglichkeit, selbst Mitglied des Parlaments werden zu können, es sei denn, daß er seine Beamtenstellung aufgibt.

Nun muß aber das Ressort in gewissem Zusammenhang mit dem Parlament und den Parteien stehen. Diesen Zusammenhang erhält es in der Hauptsache durch das „head of department", den Minister oder wo das Ressort vom Staatssekretär geführt wird, durch diesen. Er schlägt auch regelmäßig den Unterstaatssekretär vor, der die Aufgabe hat, das Ressort in dem Haus zu vertreten, in dem der Ressortminister selbst nicht sitzen kann.

Die Aufgabe der Ressortminister und der parlamentarischen Unterstaatssekretäre ist, neben der den Ressorts die Richtung weisenden Tätigkeit, die Verteidigung dieser in den Parlamenten und damit in der Öffentlichkeit. Die praktische Arbeit wird jedoch vom Civil Service ausgeführt. Bagehot[90]) beschreibt den „Parliamentary chief" als denjenigen, der frischen Wind in die Geschäftsroutine und das stagnierende Bureauleben bringt. Wir sehen aber auch in der englischen Geschichte Analogien zum Fall Trimborn, wo der Minister der mächtigen Bureaukratie ohnmächtig gegenüberstand. J. A. Thomas verzichtete im Amt 1924 auf

---

85) The Civil Service Commission's Certificate is an essential preliminary to any employment in the Civil Service. Order in Council vom 22. Juli 1920, Artikel 2.

86) . . . no legal action is open to a civil servant who does not receive his pay or what he claims as pay. Anson's Seite 241.

87) There is no legal right to a pension which is pureley a matter of grace. Seite 242.

88) Ebenda, Seite 233.

89) Ebenda, Seite 233.

90) chap. VI Changes of Ministry S. 176 ff.

seine vor der Ernennung gemachten Vorschläge zur Reform der Kolonial-Regierung auf den Druck des Permanent Civil Service hin[91]).

Wir sehen diesen somit in England in einer parteilich ungebundenen, sachlich starken Stellung. Es lag damit nur zu nahe, verlangend über den Kanal zu schauen und zu erspähen, ob nicht eine Lehre für die deutschen Verhältnisse daraus gezogen werden konnte. Denn Wissenschaft und Erfahrung sind keine volksgebundenen Größen. Ihr Vergleich und Austausch unter den Völkern sind Marksteine der gesitteten Entwicklung und des Fortschritts, sofern das eigengewachsene nicht achtlos beiseite geworfen wird.

c) Das unpolitische Fachbeamtentum.

Für das deutsche Beamtentum kam daher ein Abklatsch des englischen Systems nicht in Frage. Sie wäre dem geschichtlich gewordenen Charakter des deutschen Beamtentums, das den Staat selbst mit hatte bauen helfen, nicht gerecht geworden. Dennoch ist eine Befruchtung durch englische Vorbilder hinsichtlich der Forderung nach entpolitisierter Stellung des Beamtentums nicht zu verkennen. Den Grund sah man jedoch im deutschen Parteiensystem selbst. Der Kernpunkt des neuen Staates war, wie gezeigt, die Beteiligung des Parlaments an der Exekutive, und wie sich bald in der Praxis herausstellte, wurde Art. 54 RV. dahin ausgelegt, daß die Exekutivspitze, Reichsminister und Reichskanzler, der Volksvertretung unterstellt seien. Damit wurde der Minister aber politisch den Parteien hörig und trat in der Meinung von Koellreutter, Koettgen u. a. in einen Gegensatz zum eigentlichen Beamtenbegriff. Denn man las jetzt aus der Reichsverfassung heraus, daß diese eine völlige Auslieferung des Beamten an das Parlament nicht beabsichtigt habe, indem sie zu Dienern der Gesamtheit erklärt worden seien. Beamte waren aber auch die Minister, was in der Verfassunggebenden Nationalversammlung ausgesprochen und angenommen war[92]). Durch die neue, in der Praxis sich herausbildende Lage kam das Ministerium aber in eine abhängige Lage. Wenn die staatsrechtliche Stellung auch die eines unmittelbaren Organs war, auf das rechtlich die Volksvertretung nicht mit Anweisungen einwirken konnte, tatsächlich war die Sachlage jedenfalls anders. Damit sprang ein scharfer Riß mitten durch die Exekutive, die zur Zeit des Bismarckreiches aus einem einheitlichen Guß gewesen war. Die Minister mußten sich jetzt in enger Fühlung mit den Parteien halten. Blieben die Minister also Beamte, so mußte Art. 130, I RV. wenn nicht fallen, so doch für sie unanwendbar erklärt werden. Tatsächlich ging denn auch die Entwicklung dahin, daß ein gesondertes Gesetz die Regierung von der Beamteneigenschaft ausnahm[93]). Da naturgemäß ein schneller Wechsel in den Ministerstellen eintrat, mußte nach der hier vorgetragenen Ansicht demgegenüber eine Körperschaft vor-

---

91) Anson S. 232.
92) Vgl. hierzu Köttgen Seite 47.
93) Reichsgesetz über die Rechtsverhältnisse des Reichskanzlers und der Reichsminister vom 27. 3. 1930. RGBl. I 1930/96.

handen sein, die in einer gewissen Kontinuität die Amtsgeschäfte wahrzunehmen hatte. Diese Körperschaft konnte nur das Beamtentum sein. „Ihm liegt in scharfer Beobachtung von Art. 130, I die allgemeine Staatspolitik ob“ [94]). In demselben Sinne spricht sich auch vorerst Koellreutter aus [95]), der ständig die Stellung des Beamtentums zu stärken sucht und langsam den Übergang zu unsrer dritten Gruppe findet [96]).

Nawiasky will ebenfalls die Stellung des Berufsbeamtentums durch sinngemäße Anwendbarkeit der richterlichen Unabhängigkeit zu einem für die Parteien uneinnehmbaren Bollwerk verstärken. Jeden Versuch, das Beamtentum vor den Parteikarren zu spannen, sieht er als Verbrechen an und empfiehlt, wenn man schon die Beamten im Parlament nicht ablehnen will, wie Koettgen und Koellreutter es tun, die überfraktionelle und fachgemeinschaftliche Zusammenschließung und dauernde Fühlungnahme mit den Standesorganisationen [97]). Allerdings wußte das Beamtentum auch von sich aus wirksame Maßnahmen zu treffen und die Berufsbeamten haben manchen Minister durch passive Resistenz mattgesetzt [98]).

Die geforderte Bindung an die Staatsidee konnte aber deshalb schon keinen Ersatz der politischen Betätigung der Beamten bilden, da Koettgen das Vorherrschen einer einheitlichen für alle Beamte gleich anerkannten Staatsidee verneinen mußte. Der Ersatz lag eben bei der Vielheit der Parteien oder nach dieser Auffassung im fachlich-tüchtigen, unpolitischen Beamten. Man sagte zwar, die Bindung an das Volk sei 1918 geschaffen worden, und diesen Standpunkt habe auch die Verfassung zu dem ihren gemacht. Wenn sich dort auch nur das Wort Gesamtheit finde, so wäre es doch der Wille der Beamten, der Diener der Nation zu sein und hiermit das metaphysische Band zwischen Regierung und Volk herzustellen [99]). Es scheint daher so, daß Koettgen die häufig von ihm selbst ausgesprochene Entpolitisierung modifizieren will, zu Gunsten einer inneren Haltung die kraft der Staatsidee auf das ganze Volk bezogen ist. Diese Ansätze erscheinen durch das Eingeständnis einer fehlenden starken Staatsidee, die naturgemäß nicht auf dem Boden des liberalen Staates aufbauen konnte, der sich selbst überholt hatte, sehr schwach.

---

94) Köttgen Seite 58.

95) Beamt. Jhb. 15/345. Vgl. hierzu auch Schmitt: Staatsgefüge . . . Seite 46: „Für das staatliche Beamtentum (und Heer) gab es an sich nur drei Möglichkeiten: entweder eine Aufteilung unter die Koalitionsparteien nach dem Gesetz der Quote oder der parteipolitischen Parität oder eine Einfügung des Heeres (und des Beamt.) in das System, in der Weise, daß Heer oder Beamtentum, verbunden oder gesondert, zum Mitspieler dieses Pluralismus wurden und sich als Koalitions- und Kompromißpartner in den täglichen Kompromiß einschalteten; oder endlich der Versuch, zwischen den Gegensätzen der polit. Parteien die Rolle eines neutralen und deshalb höheren, dritten, ausgleichenden Schiedsrichter zu spielen“.

96) Reichstagswahlen und Staatslehre, S. 29 ff. „Der politische Sinn des Berufsb. besteht darin, daß es notwendig der Nation als solcher verhaftet ist“.

97) DJZ. 26/68 ff.

98) Vgl. Bredt, Seite 171 und den dort berichteten Fall Trimborn.

99) Köttgen Seite 75.

In der Praxis setzte sich jedenfalls eine starke Entpolitisierung durch. Nicht nur die rein technischen Beamten, die ohnehin weniger mit der Politik in Berührung kommen, sondern auch die politisch interessierten Beamten der Länder und Gemeinden nahmen eine politisch-neutrale, eine entpolitisierte Haltung an. In der Beamtenschaft selbst war in weitem Maße die Anschauung verbreitet, die zum Teil allerdings auch eine gewisse Ermüdungserscheinung darstellte, daß bei der Vielzahl der Parteien eine politische Betätigung zu Gunsten eines unparteiischen, rein sachlichen Arbeitens zurückzutreten habe.

Koettgen glaubte überdies seine Haltung damit rechtfertigen zu können, daß er eine Verminderung der Zahl der Beamten anstrebte und nur hoheitliche Verwaltung von ihnen ausgeführt sehen wollte[100]. „Der Kreis der politisch entrechteten würde sich daher nicht mit der heutigen Beamtenschaft decken, da kein Grund ersichtlich ist, auch den Angestellten, denen die Arbeit der aus dem Beamtenverhältnis entlassenen Beamten zufallen würde, ihre Rechte in dieser Art ohne weiteres zu beschneiden"[101].

IV. Abschnitt.

Nationale Politisierung.

a) Der Beamte politisch, aber nicht parteipolitisch.

Die dritte Auffassung vom Wesen des Beamtentums ermöglichte den bedeutendsten Schritt zur Lösung des Beamtenproblems. Man begnügte sich nicht mehr mit der Abwehr der Gefahren der parlamentarischen Demokratie, sondern legte im Kampf gegen sie den Grund zu neuem Aufbau[102]. Wir sahen oben[103], daß sich die Erwartungen, die man an die parlamentarische Demokratie geknüpft, nicht erfüllt hatten. Das Mehrheitsprinzip hatte in Reich, Ländern und Gemeinden dazu geführt, daß einzelne Parlaments- oder Bevölkerungsgruppen versuchten, Minister oder Bürgermeister in den Dienst ihrer Sonderinteressen zu stellen. Das Beamtentum selbst schuf in seinen fähigsten Kräften Abwehren gegen diese Entartung des Parlaments. Es fühlte sich als unparteiischen Sachwalter der Nation, deren Wohl es entgegen den Parlamenten durchzukämpfen galt. Wir sahen schon, daß Koellreutter nicht bei der bloß negativen Seite stehen geblieben war[104]. Zwar hat das politisch-neutrale Beamtentum im allgemeinen seine dienstlichen Aufgaben verantwortungsvoll erfüllt und das alltägliche öffentliche Leben trotz des Mangels an politischer Führung in Ordnung gehalten. Deshalb kann man auch der Masse der Beamten aus dieser neutralen Haltung keinen Vorwurf machen. Die starken, schöpferischen Persönlichkeiten in der Be-

---

100) Seite 110.
101) ebenda.
102) Vgl. Herrfahrdt in: Der Führergedanke. S. 5 ff.
103) Seite 21.
104) Seite 28.

amtenschaft konnten sich damit aber nicht zufrieden geben. So ergab sich in der Praxis von selbst für diesen letzteren Typ die Forderung der Politisierung. Sie ergab sich zwangsläufig aus dem Versagen der Parlamente.

Hand in Hand mit der Praxis wurde auch in der Theorie für eine nationale Politisierung des Beamtentums gekämpft.

b) Theoretische Ausgestaltung.

Diese dritte, deutlich erkennbare, Auffassung von der Stellung des Beamtentums im Weimarer Reich unterschied sich grundsätzlich von den beiden ersten Arten durch ihre geistige Fundierung. Nicht mehr im Liberalismus, nicht mehr in der parlamentarischen Republik suchte man zu einer Verbesserung zu kommen, wie die ersten Richtungen, sondern unter Zu-Grundelegen einer gemeinschaftsmäßigen, von vornherein durch den Ausblick auf das gesamte Volk wertbestimmten Anschauung, baute man für die Zukunft des Volksstaates [105]).

Moeller van den Bruck war der geistige Führer, der gegen den Weimarer Staat die Waffen schmiedete. Die großen, im Kriege sich anbahnenden Probleme des Führers und der Gefolgschaft, der sozialen Volksgemeinschaft, waren im Kampf um Wirtschafts- und Parteiinteressen versunken. Moeller, dessen Blick im Ausland geschärft worden war, sah, daß die politische Unreife des Volkes nur zu geneigt war, Parteibetrieb mit Politik zu verwechseln. Er wollte eine Politisierung, weil nur ein politisches Volk leben kann. Aber er wollte diese Politisierung nicht in Parteien. Muß aber das Volk politisch sein, so die Organe als Vollzieher des öffentlichen volklichen Lebens erst recht. Danach ist die Politisierung des Beamten im national-politischen Sinn eine selbstverständliche Folgerung seiner Auffassung von der politischen Erziehung überhaupt. Wenn er von der Notwendigkeit spricht, „die Parteien von der Seite der Weltanschauung zu zertrümmern" [106]), so bedeutet das eben, daß kein entpolitisiertes, neutrales Verhalten, sondern wertende Stellungnahme vom Weltanschaulichen her seine Forderung war. Dabei versteht er im Gegensatz zu den egoistischen Interessen der Parteien unter „politisch denken lernen", außenpolitisch, vom Ganzen her denken; demgegenüber erscheint das parteipolitische Denken als unpolitisch [107]). Er führt durch dieses auf-die-ganze-Nation-Bezogen-Sein wieder den Begriff der Verantwortung ein, indem er unter „politisch denken" der Nation verantwortlich denken versteht [108]). Um aus der Sackgasse des Parteienstaates herauszukommen, bedarf es der politischen Erziehung. Es ist der Kampf gegen den Parteienstaat, gegen die Zerreißung des Volkes und Reiches. Es ist damit aber auch eine Neupolitisierung, die ihr Fundament im Weltanschaulichen und nicht im Parteimäßigen findet.

---

105) Vgl. z. B. Die Tat 1925/547.
106) Das Dritte Reich, Seite 5.
107) ebenda Seite 243.
108) ebenda Seite 196.

c) Durchführung in der Praxis.

Wurde so geistig-theoretisch die Grundlage einer neuen Auffassung von der politischen Stellung des Berufsbeamtentums geschaffen, so war doch auch die Praxis nicht minder tätig. Dabei kann man einmal einen Teil der Männer nennen, die von den Gedankengängen Moellers erfaßt, diese in der Praxis auszuwirken suchten.

Das ist besonders zu spüren gewesen in den Grenzbezirken Ostpreußen, Schlesien und Schleswig-Holstein. Bürgermeister und Landräte mit dieser neuen, national-politischen Auffassung traten unter der Ministerpräsidentschaft Stegerwalds in Preußen (1921) ins Amt. Dabei war es diesen Beamten nicht nur möglich, die Anstellung zu erlangen, sondern auch unter den späteren Linksregierungen ihre Stellen zu behalten und ihren Einfluß weiter auszubreiten. Erwähnung im selben Sinne muß hier auch die Arbeit des „Hochschul-Ringes Deutscher Art" finden. Seit etwa 1928 traten unter den jüngeren Verwaltungsbeamten die aus dieser Schule kommenden Typen mehr und mehr auf. In der Hindenburgzeit drangen die Anhänger Moeller van den Brucks auch in die Reichsministerien und Reichsbehörden ein. Damit war die Grundlage für eine umfassende Tätigkeit geschaffen, zumal ihnen oft die Ausarbeitung von Gesetzentwürfen und Notverordnungen oblag. Denn der Reichstag, die Landtage und die Stadtverordnetenversammlungen boten alle das gleiche Bild des Versagens. Der Ruf nach dem starken Staat fand immer mehr Anhänger [109]). Man suchte Persönlichkeiten, die einerseits dem politischen Parteiengetriebe entrückt waren, andrerseits die nötige Vorbildung besaßen, um die Staatsgeschäfte zu leiten. Brüning und Papen waren in dieser Hinsicht zweifellos große Vorbilder und Wegbereiter.

In den Gemeinden und Kreisen vollzog sich häufg dasselbe. Man sah, wie die Parlamente versagten. Wollte der Bürgermeister nicht zum Exponenten einer Parteigruppe herabsinken, so mußte er den Parteien mit einer festen und unabhängigen politischen Meinung gegenübertreten. Er konnte sich letztlich nicht mehr in den hunderterlei Fragen auf die nie zur Einigung kommenden Stadtverordneten stützen. Hier mußte der Beamte sebständig entscheiden, aus seinem inneren Verpflichtetsein heraus. Wie er in der Praxis seine einmal erkannte Aufgabe löste, blieb ihm meistens selbst vorbehalten [110]). Oft war es aber einzelnen Beamten allein nicht möglich, die notwendige starke Stellung zu erhalten, und es bildete sich ein Zusammenarbeiten zwischen mehreren Behörden heraus. Aber nicht nur zwischen Landräten und Bürgermeistern, sondern auch die Berufsverbände traten zuweilen einer solchen einheitlichen Führung zur Seite und arbeiteten mit ihnen zusammen [111]).

---

109) Vgl. z. B. Venter a.a.O. Seite 72: Was hieraus resultierte, war letzten Endes mehr als ein reines Beamtenproblem. Es war das Problem der Gestaltung des Staates als Haupt".

110) In der Grenzmark Posen-Westpreußen und auch in der Altmark gelang es einigen politisch schöpferischen Männern durch die Macht ihrer Persönlichkeit zu überzeugen. Im Westen des Reiches, so z. B. in Essen, verstand es der Bürgermeister über den Umweg der Zentrumspartei seine Pläne durchzusetzen.

111) Venter, ebenda.

III. Teil.

Die Stellung des Beamten im Dritten Reich.

I. Abschnitt.

Staatsgrundlagen und Beamtentum.

a) Anerkennung des Berufsbeamtentums.

Die Bestellung des Führers der NSDAP. am 30. 1. 1933 zum Kanzler war, wie sich schon bald zeigte und sich klar aus dem Programm der Partei ergab, mehr als die bloße Bestellung des Oppositionsführers zum leitenden Staatsmann. Schon das Staatsgrundgesetz vom 24. 3. 1933 zeigte den Beginn einer staatlichen Umwälzung, die im ferneren Verlaufe mit dem Weimarer Parteienstaat vollkommen brach [112]. Konnte im Weimarer Staat jeder, der Menschenantlitz trug, Staatsbürger und damit politisch gleichberechtigter „Deutscher" werden, so stellte der neue Staat in fortschreitender Verwirklichung des 4. und 5. Programmpunktes der NSDAP.: „Staatsbürger kann nur sein, wer Volksgenosse ist. Volksgenosse kann nur sein, wer deutschen Blutes ist .... kein Jude kann daher Volksgenosse sein", die rassische Zugehörigkeit in den Vordergrund des Staatsdenkens und machte die Rasse zur Basis jeglichen staatspolitischen Handelns [113]. War das Zwischenreich, je nach dem Stande der Partei-Koalitionen im Reich und in den Ländern, in ewigen inneren Streit verwickelt und mangels ausreichender Reichsorgane zumal auf dem Gebiet der Polizei zur Ohnmacht verdammt, so schuf der National-Sozialismus eine einheitliche politische Führung und eine starke Zentralgewalt. Die parlamentarische Republik hatte ferner in den wenigen Jahren ihres Bestehens gezeigt, daß die Volksvertretung nicht in der Lage war, Gesetzgebungs- und Regierungsorgan zu sein. Der Nat.Soz. beschränkte, wie in seinen politischen Zielen immer gefordert [114], den allgewaltigen Einfluß des unverantwortlichen Parlaments und setzte an dessen Stelle, unter teilweiser Überwindung der Montesquieu'schen Gewaltenteilungslehre, die ihren Sinn verloren hatte, den volksverantwortlichen autoritären Führerstaat [115].

Dem Prinzip der grundsätzlichen Freiheit wurde das Prinzip der grundsätzlichen Gebundenheit gegenübergestellt, einer Gebundenheit, die dem gesamten Volk verantwortlich und das gemeine Wohl über das eigene Ich erhebt. Damit knüpfte man wieder an beim tragenden Prinzip des altgermanischen Staatslebens, wo alle Herrschaft zugleich ein Pflichtverhältnis in sich schloß.

In der Staatsverwaltung standen dem nun der Parteibuchbeamte gegenüber, der unpolitische und der national-politische Beamte. Daß diese Vielheit im völkischen Führerstaat nicht bestehen bleiben würde, darüber bestand von vornherein kein Zweifel. Ebenso fest stand aber auch, daß

---

112) Schmitt, Bewegung. Seite 6.

113) Nicolai, Rasse und Recht, Seite 5: „Wenn wir das Wort Rasse sagen, so schlagen wir damit das Leitmotiv des nat. soz. Staates an".

114) Hitler, Mein Kampf Seite: 85, 262, 95, 659 uf.

115) Huber, DJZ. 34/950.

das Berufsbeamtentum als Institution erhalten bleiben würde. Wie Seel[116]) mit Recht ausführt, tritt der Staat durch seine Beamten und Behörden in Erscheinung und den Volksgenossen unmittelbar gegenüber. Die Aufgaben des modernen Staates sind aber so mannigfaltig, daß nur besonders vorgebildete Kräfte diese bewältigen können. Auch der Führer spricht sich klar für ein Berufsbeamtentum aus, indem er schreibt, daß der Beamtenkörper des alten Reiches unvergleichlich und in der wundervollen Solidität und unbestechlichen, ehrenhaften Gesinnung seiner Träger nicht seinesgleichen hatte[117]). Jeder Staat bedarf nun einer seinen spezifischen Bedürfnissen angepaßten Amtsverfassung[118]).

b) Ansätze zum Beamtenreichsrecht und staatsrechtliche Stellung des Beamten.

Es liegt natürlich nahe, bei einer starken einheitlichen Gewalt auch ein einheitliches Beamtenrecht zu schaffen, was dann auch durch das 6. Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums vom 26. 9. 1934 verheißen wurde. Darüber hinaus tragen einzelne gesetzliche Vorschriften durchaus reichsrechtlichen Charakter, wie der unten erwähnte Arier-Paragraph. Ja man kann sagen, nachdem durch das Gesetz vom 30. 1. 1934 die Hoheitsrechte der Länder auf das Reich übergegangen sind und damit das Einheitsreich begründet wurde, ist die reichsgesetzliche Regelung des gesamten Beamtenrechts eine Selbstverständlichkeit geworden[119]). Beamtenreichsrecht ist zum Beispiel schon die jetzige Begründung des Beamtenverhältnisses.

Haben wir so Klarheit über das Weiterbestehen des Berufsbeamtentums, so drängt sich uns sofort die Frage nach seiner staatsrechtlichen Stellung auf. Wir sahen in der parlamentarischen Demokratie, daß die Reichsregierung zum unmittelbaren Staatsorgan geworden war, gleichzeitig durch die Regierungsform des parlamentarischen Systems (Art. 54) zu dem ihr untergebenen Beamtentum in stärksten Gegensatz geraten war. Es bestand die Gefahr, daß sich aus der tatsächlichen Abhängigkeit der Reichsregierung vom Parlament eine rechtliche Abhängigkeit von diesem ergeben würde. Die Entwicklung in den letzten Jahren des Weimarer Staates ging jedoch einen anderen Weg, und heute, wo der Reichstag lediglich noch repräsentativen Zwecken dienendes Organ ist, ist diese Gefahr geschwunden. Mit der Bedeutungsminderung des Reichstags ist auch unser Interesse an der Teilnahme von Beamten in seinen Sitzungen geschwunden; das Problem der Inkompatibilität der Beamten bereitet der heutigen politischen Leitung keine Mühen mehr Auf der anderen Seite ist der gesamte Beamtenkörper und die Regierung wieder einheitlich zusammengefaßt worden. Die Reichsminister sind dem Führer eidlich verpflichtet zur Gefolgschaft und Treue und haben dem Führer folgenden Eid zu leisten:

---

116) Verwaltungsakademie II, Gruppe I, Beitr. 26.
117) Mein Kampf, Seite 308/9.
118) oben Seite 1.
119) Fabricius in Frank a.a.O. Seite 500.

„Ich schwöre: Ich werde dem Führer des deutschen Reiches und Volkes Adolf Hitler treu und gehorsam sein, meine Kraft für das Wohl des deutschen Volkes einsetzen, die Gesetze wahren, die mir obliegenden Pflichten gewissenhaft erfüllen und meine Geschäfte unparteiisch und gerecht gegen jedermann führen, so wahr mit Gott helfe". (G. v. 16. 10. 1934). Sie sind damit auch rechtlich vom Führer abhängig geworden. Wie zwischen Führer und Kabinett damit eine Einheit hergestellt ist, die auch schwere, widerstreitende Meinungen im Kabinett zu ertragen vermag, so bedarf es aber auch einer engeren Verbindung des Führers mit der Exekutive.

Gemäß Art. 2, I des Gesetzes über den Neuaufbau des Reichs vom 30. 1. 1934 sind die Hoheitsrechte der Länder auf das Reich übergegangen. Damit war dem Reichspräsidenten das Recht zur Beamtenernennung und -entlassung auch in den Ländern übertragen, was durch § 7 des Reichsstatthaltergesetzes vom 30. 1. 1935 nochmals ausdrücklich festgestellt wurde. Durch das Gesetz vom 1. 8. 1934, bestätigt durch die Volksabstimmung vom 19. 8. 1934, wurde der Reichskanzler dann zum Führer des Reiches bestellt, dem damit auch die Ernennung der Reichsbeamten zufällt, sowohl der mittelbaren, wie der unmittelbaren. Diesem besonderen Verhältnis entsprechend griff die Reichsregierung die Möglichkeit auf, das stärkste seelische Band, das den Beamten der Vorkriegszeit an die Staatsspitze gefesselt hatte, entsprechend zu erneuern. Durch Gesetz vom 20. 8. 1934 wurde der Beamte verpflichtet folgenden Eid zu leisten: Ich schwöre: „Ich werde dem Führer des Deutschen Reiches und Volkes Adolf Hitler treu und gehorsam sein, die Gesetze beachten und meine Amtspflichten gewissenhaft erfüllen, so wahr mir Gott helfe." „Die Beamtenschaft wird dadurch in feierlicher Weise zur politischen Truppe des Führers auf dem Gebiet der Verwaltung erhoben[120])." Führer und Beamtentum befinden sich jetzt wieder in einer geschlossenen Form. Im selben Verhältnis stehen auch seine Minister zu ihm. Durch die Mittelsperson des Staatshauptes aber ist damit der Riß in der Verwaltung, der in der Weimarer Republik entstanden war, überwunden. Die Exekutive hat dadurch eine viel einheitlichere Form erhalten, als sie jemals im letzten halben Jahrhundert besaß. Die Schwierigkeiten im Bismarckreich hatten einerseits im Ressortpatriotismus, andrerseits nach Bismarcks Fortgang im Fehlen eines starken Oberhauptes ihre Wurzel gehabt. Dieser letzteren Schwierigkeit sind wir zur Zeit wieder enthoben. Die Stellung des Führers ist stärker als diejenige Bismarcks jemals war. Einmal dadurch, daß die staatsrechtlich-formalen Schwierigkeiten wie das Verhältnis Preußen-Reich weitgehend behoben sind. Die preußische Politik ist nur noch Teilpolitik des Reiches. Der Führer kann hier ebenso wie im Reich unmittelbare Anweisungen erteilen. Zum anderen aber ist durch das Führerprinzip und die damit verbundene Vereidigung eine straff zusammengefaßte Leitung möglich. Die dennoch möglichen Reibungen zwischen Preußen und dem Reich hat man aber dadurch beseitigt, daß Preußische Minister zum großen Teil auch Reichsminister sind.

120) Pfundtner-Neubert, Band I, A. 3.

Die andere Frage des Ressortpatriotismus findet durch die starke Stellung des Führers im Kabinett ihre Beantwortung. Aber nur solange das Kabinett über diese Fragen gemeinsam zu Rate sitzt. Das ist allerdings bei allen wichtigen Fragen der Fall, und da das Kabinett die Gesetzgebung selbst in der Hand hat und infolgedessen keinen parlamentarischen Einflüssen unterliegt, wickelt sich die Zusammenarbeit der Ressorts hier glatt ab. Darüber hinaus wird aber auch schon der dem Gesetz folgenden verwaltungsrechtlichen Sphäre vorgesorgt, indem es feststehender Brauch geworden ist, das zum Erlaß der Durchführung befugte Ministerium im Gesetz zu benennen.

Nun sind aber nicht alle Verwaltungshandlungen von so großer Wichtigkeit, daß sie im Kabinett beschlossen werden können, weil dadurch die ohnehin schon gewaltige Arbeit noch gesteigert würde. Hier kommt es, wenn eine Angelegenheit zur Zuständigkeit verschiedener Ministerien oder Abteilungen gehört, leicht zu einer Gegeneinanderarbeit der beteiligten Stellen. Der Kampf in der Deutschen Studentenschaft gibt ein Beispiel dafür, wie die einzelnen Ressorts versuchen, möglichst viel für ihren Bereich herauszuschlagen und wo es infolgedessen zu solchen Spannungen gekommen ist, daß es von Studentenschaftsführern als aussichtslos bezeichnet wird, mit allen beteiligten Ressorts die Fragen nacheinander besprechen zu können.

Wenn wir uns den Aufbau der Ministerien vor Augen führen, wollen wir uns den unter Bismarcks Verfassung bestehenden Zustand zum Vergleich ins Gedächtnis zurückrufen. Die Verbindung des Staatssekretärs zur Bureaukratie stellte der Unterstaatssekretär her, der notwendigerweise ein Fachmann sein mußte, damit er imstande war, die Vorlagen, welche dem Staatssekretär gemacht wurden, auf ihre technische und juristische Geeignetheit zu prüfen. Der Ministerialdirektor war hiervon nicht dem Wesen, sondern nur dem Grade nach verschieden. Im Weimarer Staat schadete es dann nichts, wenn der Referent mehr von der Materie verstand als der Ministerialdirektor. Dieser hatte nur die Referenten im Richtstrom der Politik zu halten [121]). Heute geht die Ansicht und die Praxis wieder dahin, den Ministerialdirektor oder -dirigenten den Fachkreisen zu entnehmen. Die Tüchtigkeit entscheidet ebenso wie die charakterliche Verläßlichkeit in politischer Hinsicht. Dabei sind allerdings die Ministerien nicht ganz einheitlich. In den mehr technisch-formalen Ministerien und Abteilungen sehen wir die fachliche Tüchtigkeit in den anderen die politische Zuverlässigkeit den ausschlaggebenden Einfluß auf die Anstellung ausüben. Das läßt uns die Frage nach der politischen Stellung des Beamten erheben.

---

121) Bredt, S. 171 ff.

II. Abschnitt.

Der nationalsozialistisch-politische Beamte.

a) Der neue Berufsbeamte.

Hitler schreibt in seinem Buch „Mein Kampf": „Die völkische Weltanschauung erkennt die Bedeutung der Menschheit in ihren rassischen Urelementen ... sie glaubt somit keineswegs an eine Gleichheit der Rassen, sondern erkennt mit ihrer Verschiedenheit auch ihren höheren oder niederen Wert [122])." Nun kann man zweifellos nicht von einer einheitlichen deutschen Rasse sprechen. Andrerseits aber gab es im Judentum eine verhältnismäßig rein erhaltene Rasse im Reich, die gemessen an der sittlichen und politischen Anschauung der Volksmajorität unter dieser und ihr fremd gegenüberstand. Durch § 3 des Gesetzes zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums sowie § 1a des RBeamtGes. und die Nürnberger Gesetze vom 15. 9. 1235 ist dem Judentum der Zugang zum Beamtenkörper und zum Staatsdienst überhaupt verschlossen worden. Neben dieser rassischen Ausscheidung des Judentums hatte aber eine geistige Hand in Hand zu gehen, wenn man eine wirksame Neuschöpfung des Beamtentums vornehmen wollte. Wie wir sahen, waren im Zwischenreich eine große Anzahl von Personen in das Beamtenverhältnis eingetreten, die die nach dem Gesetz erforderliche Berufsvorbildung nicht hatten. § 2 des Gesetzes zur Wiederherstellung des Berufsbeamentums schreibt deren Entlassung aus dem Dienst zwingend vor. Mehr als das. Da sie immer nur Fremdkörper im Beamtentum waren, die unverdienterweise die Rechte der Beamten erlangt hatten, wurden ihnen diese entgegen den bis dahin geltenden beamtenrechtlichen Vorschriften, aber gestützt auf das Ermächtigungsgesetz vom 24. 3. 1933 entschädigungslos genommen, außer gewissen Fällen der Bedürftigkeit (Abs. III). Entlassen wurden ferner auch die Beamten, die sich in kommunistischem Sinn betätigt hatten (gemäß § 2 Ziff. 2 der 3. DVO. vom 6. 5. 1933), und § 4 desselben Gesetzes sieht eine Dienstentlassung der Beamten vor, die politisch als unzuverlässig gelten. Durch das Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums waren damit die Anhänger der ersten Gruppe, die wir im Weimarer Staat festgestellt hatten, vollständig beseitigt. Zur zweiten Gruppe gehörten die neutralen Beamten. Sie verblieben zwar auch jetzt in ihren Stellen, da sie ihre technische Arbeit gut verrichteten, nur wurden sie nicht grade vom National-Sozialismus mit Freuden begrüßt, denn sie standen abseits der brennenden politischen Probleme, und Anregungen waren von ihnen nicht zu erwarten. Das staatspolitisch verantwortungsvollste Denken im Zwischenreich, die national-politische Einstellung des Beamtentums im Sinne Moeller van den Brucks, konnte dagegen auch im Dritten Reich als Anknüpfungspunkt dienen. Hiernach hatte das Beamtentum die Staatsidee zu wahren und schöpferisch die gesamtnationalen Belange zu beachten. Die Staatsidee zu repräsentieren, die durch den Nationalsozialismus eine einheitliche Gestaltung erlangt hat, ist nach wie vor Aufgabe des Beamten, auch im

122) Seite 420/1.

neuen Staat. Hat der Nationalsozialismus die Gestaltung der Staatsidee aus ihren Ansatzpunkten, die beim Freiherrn vom Stein liegen, über das Erleben des Weltkriegs hinausgeführt zur positiven Staatsgestaltung und hat er damit dem Beamtentum seinen innersten Wert wiedergegeben, so fragt es sich, wie dieses Beamtentum zur geistigen Bewegung des Nationalsozialismus und zur Partei steht. Gekleidet in die Form einer politischen Partei um des Kampfes willen, hat der Nationalsozialismus immer den Anspruch einer Volksbewegung erhoben. Die Entwicklung ist, wie der Erfolg heute zeigt, dieser Zielsetzung gefolgt. Die Tendenzen des Parteiprogramms sind zur Richtschnur des Staates geworden. Damit ist der Geist des Nationalsozialismus richtungsweisend für die Aufgaben des Staates. Fragt man aber, was ist Nationalsozialismus in seiner Zukunft und in der konkreten Ausgestaltung, so muß gesagt werden: Der Wille Hitlers, und dieser hat sich wiederum manifestiert in der Partei. Indem man so den Nationalsozialismus zum Richtungweiser macht, der sich hier mit den dem Beamten immer immanent gewesenen Tendenzen der Staatsidee verbindet, ist die Einflußnahme des Nationalsozialismus gegeben. An die Spitze der Gedanken eines Neuaufbaus mußte daher das Ziel treten, den gesamten Beamtenkörper mit nationalsozialistischem Geist zu durchdringen. Volk und Reich, Charakter und sittliche Verpflichtung, die volle Verantwortung auf sich nimmt, sind die Leitsterne des Nationalsozialismus und damit auch die Leitsterne eines Volksdienertums des Dritten Reiches. Während die Weimarer Verfassung die Pflichten nur andeutete und vor allem die Rechte, wie Lebenslänglichkeit der Anstellung, Unabsetzbarkeit, Recht auf Gehalt usw. in den Vordergrund stellte, betont der neue Staat zunächst einmal die sittliche Verpflichtung der Beamten und das Treueverhältnis zum Führer, kraft dessen sie zu unbeirrbarem Pflichtgefühl, zur Aufopferung für das Volks- und Staatsganze in hingebungsvoller Arbeit und Treue zur Sache zu stehen haben. Mit diesem Geist ist das gesamte Beamtentum zu durchsetzen. Eine wirkungsvolle Maßnahme hierzu bildete die Besetzung der politischen Stellungen in der Beamtenschaft mit alten Parteigenossen. Unter diesen Ämtern ist das des preußischen Oberpräsidenten wieder seiner ursprünglichen Bestimmung angepaßt worden, und der Oberpräsident hat eine ausgesprochene Befehlsgewalt auch über die Polizei erhalten. Er hat ein unbedingtes Weisungsrecht, das sich nach Umfang und Inhalt mit dem der Minister deckt und der Oberpräsident spielt so als politischer Beamter eine große Rolle, und die Verkoppelung der Gauleiterstellen der Partei mit dem Amt des Oberpräsidenten ist die erstrebte Lösung. Ganz klar kam dies zum Ausdruck bei der Ernennung des letzten Oberpräsidenten der Rheinprovinz. In seiner Einführungsrede brachte der neue Oberpräsident zum Ausdruck, daß er nicht hierhin gestellt sei, weil er guter Verwaltungsbeamter, sondern weil er ein guter Nationalsozalist sei.

Wichtiger für die Stellung des Berufsbeamtentums ist die in der 3. DVO. vom 6. 5. 1933 zum Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums vom 7. 4. 1933 unter 1 ergangene Anweisung. Danach sind die abgelösten Personalienbearbeiter „durch unbedingt zuverlässige Be-

amte zu ersetzen d. h. in nationalsozialistischen Sinn erzogene und eingestellte Beamte. Auch können für den Ausnahmefall durch gemeinsame Anordnung des Reichsministers des Innern und des Reichsministers der Finanzen nicht beamtete Nationalsozialisten in öffentliche Ämter berufen werden. Doch ist Vorsorge getroffen, daß die Idee des eben wiedererstandenen Berufsbeamtentums hierdurch keinen Schaden leidet.

Wie die Auffassung des unpolitischen Beamten innerhalb des Dienstes zu Grabe getragen worden ist, so auch außerhalb desselben. Während früher die außerdienstliche Stellung nur in sehr seltenen Fällen von Interesse für die Behörde war, läßt sich aus der VO. vom 15. 7. 1933 das Umgekehrte schließen. Im Dienst muß der Beamte nationalsozialistisch handeln. Außerhalb desselben ist das zwar nicht in gleich starkem Maße notwendig. Dabei versteht sich aber von selbst, daß vom außerdienstlichen Verhalten Rückschlüsse auf seine Auffassung im Dienst gezogen werden können. Eine nationalsozialistische Grundhaltung, und das geht über den in erster Linie staatsrechtlich zu erfassenden Begriff der Staatsidee hinaus, muß vom Beamten immer gefordert werden. Der deutsche Beamte muß heute in diesem Sinn politisch zuverlässig sein. Das heißt nun nicht, daß alle Beamten das Parteibuch besitzen müssen [123]), oder daß andrerseits die Parteimitgliedschaft die Gewähr einer staatlichen Anstellung in sich schließe. Jedoch in dem Sinne, daß „ihre (der Partei) Erziehungsarbeit vom Staate bei der Heranbildung seines Nachwuchses für die Beamtenlaufbahn ausgewertet wird, nicht aber, daß die Mitgliedschaft als solche eine Anwartschaft auf Versorgung in staatlichen Stellen bedeutete" [124]).

Aus der Einstellung zum Staat ergibt sich aber auch die Einstellung zur Partei, nachdem Partei und Staat eine Einheit in der Zielsetzung geworden sind. Die so erforderliche Zusammenarbeit zwischen staatlichem Beamtentum und Parteiorganisation läßt die Frage nahetreten, ob der Beamte von dieser Weisungen entgegenzunehmen hat und ob das Wort: „Nicht der Staat befiehlt uns, sondern wir befehlen dem Staat" demgemäß auszulegen ist. Einen Hinweis in dieser Richtung bietet z. B. die A.V. des Reichsjustizministers vom 14. 11. 1935 (Deutsche Justiz 1935 Seite 1656) wonach bei Ernennungen eine Äußerung des Gauleiters über die politische Zuverlässigkeit einzuholen ist. Dadurch ist über die in der 3. DV. vom 6. 5. 1933 [125]) ergangene Anweisung, wonach die abgelösten Personalienbearbeiter durch unbedingt zuverlässige Beamte zu ersetzen sind, weit hinausgegangen. Die Parteiorganisation übt also beherrschenden Einfluß auf die Anstellungen aus. Dabei soll jedoch ins Gedächtnis zurückgerufen werden, daß dies nur innerhalb der vom Gesetz bestimmten Voraussetzungen (Prüfungen) zutreffen kann. Ist der Beamte allerdings ernannt, so untersteht er dienstlich nur seinem Vorgesetzten. Er kann nicht zwei Herren dienen, und wenn er mit dem Vertrauen der Partei in sein Amt gelangt ist, was sorgfältig beobachtet wer-

---

123) Verw. Akademie Band II, 1/26.
124) Herrfahrdt, Werden und Gestalt des Dritten Reiches, Seite 30.
125) Siehe Seite 37.

den kann, hat er dieses gemäß den Richtlinien der Verwaltung zu führen. Tatsächlich ist man auch auf dem innig damit verbundenen Gebiet der Schulung, nach einer anfänglichen Tätigkeit der Partei, dazu übergegangen, die Schulung wieder durch die staatlichen Stellen vorzunehmen. Der Einfluß der Partei, der bei der Anstellung hervortritt, ist ferner dadurch sichergestellt, daß führende Nationalsozialisten in Staatsämter eingetreten sind und von hier aus die Beamtenschaft schulen. Hier kann sich die Gestaltungskraft der Parteiideen mit den Erfahrungen der Verwaltung im Wettstreit messen und sie beeinflussen. Charakteristisch für diesen Wandel in der Auffassung ist § 26 des Wehrgesetzes vom 21. 5. 35, worin die nationalsozialistische Erziehung der Soldaten dem Vorgesetzten und nicht der Partei übertragen wird.

b) Der Volksdiener.

Als Bekenner des Nationalsozialismus steht der Beamte zugleich in der Gemeinschaft seines Volkes. Er ist Volksgenosse und damit wesenhaft im Volk verwurzelt, und für dieses Volk darf er in der Verwaltung arbeiten. Er ist, da die nat.soz. Staatsform die lebensbedingte Organisation aller Volksteile darstellt und lediglich aus dieser Notwendigkeit erst Gestalt gewinnt, notwendiger Diener der Volksgemeinschaft [126]). Durch das Wachsen des deutschen Volkes zur Nation ist aber auch vom Volk und vom Beamten aus das Gefühl der Fremdheit, das, wie wir sahen, unter Friedrich Wilhelm I. noch als unvermeidlich angesehen wurde, weitgehend behoben worden. Dennoch ist es verständlich, daß der Beamte nach Möglichkeit in seinem Heimatgebiet bleiben wird [127]).

Was für den Staatsbeamten gilt, trifft in gleichem Maße auch den Kommunalbeamten. Die Steinsche Städte-Ordnung hatte in ihm einen Vertrauensmann der Komune schaffen wollen, der durch Wahl der Gemeindemitglieder in sein Amt eingesetzt wurde. Eine Wahl in den ständig gewachsenen Gemeinden war aber unter dem Parteiensystem des Weimarer Staates schließlich eine Bestimmung durch die herrschende Partei geworden, ohne Rücksicht auf die Gesamtbelange. Heute ist durch den Vorschlag der NSDAP. und die Ernennung der Staatsverwaltung Gewähr gegeben, daß der Bürgermeister in Einklang mit der Staatsverwaltung arbeitet, zum anderen aber auch die Interessen der Gesamtgemeindemitglieder im Auge hat. Dazu genügt nicht, daß er die Veranstaltungen der Partei allein besucht, sondern er muß darüber hinaus in regem Austausch mit den wirtschaftlichen Gruppen seines Gemeindebezirks stehen und das Vertrauen, das die Bürgerschaft in ihn heute genau so wie zur Zeit des Freiherrn vom Stein haben soll, von der Verwaltung in die Bürgerschaft hineintragen.

---

126) Der Deutsche Justizbeamte, 10. 2. 1935. Nr. 3 Seite 66.

127) Als der Reichsminister der Finanzen in Bayern politisch unzuverlässige Beamte, die entlassen werden sollten, zu einer Versetzung nach Ostpreußen „begnadigte"; wurde dies von den Kollegen als das bei weitem größere Übel bezeichnet.

Lebenslauf.

Am 29. 2. 1912 wurde ich zu Elberfeld als Sohn des Kaufmanns Hugo Motz und seiner Ehefrau Selma, geb. Bürstinghaus geboren. In Essen besuchte ich von Ostern 1922 bis Ostern 1931 das Realgymnasium „Goethe-Schule“. Vom S.S. 1931 an widmete ich mich in Marburg dem Studium der Rechtswissenschaften und bestand nach dem 3. Semester das damals eingeführte Zwischenexamen. Im S.S. 1933 war ich in Bonn immatrikuliert. Die restlichen 2 Semester studierte ich wieder in Marburg. Am 9. 2. 1935 bestand ich in Kassel das jur. Referendarexamen und befinde mich zur Zeit im Vorbereitungsdienst beim Amtsgericht in Essen-Borbeck.

Für die freundliche Überlassung und für Anregungen zum vorliegenden Thema, bin ich Herrn Professor Dr. Herrfahrdt zu besonderem Dank verpflichtet.